



Hvorfor gik Danmark i krig?

Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak

Mariager, Rasmus Mølgaard; Wivel, Anders

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Mariager, R. M., & Wivel, A. (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*. Københavns Universitet.
https://krigsudredning.ku.dk/dokumenter/Bind_1.pdf

HVORFOR GIK DANMARK I KRIG?

Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks
militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak



Rasmus Mariager og Anders Wivel

*Hvorfor gik
Danmark i krig?*

Forord

Den 25. maj 2016 besluttede et flertal i Folketinget at bestille en uvildig udredning af Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak med særligt henblik på at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden. Denne udredning er skrevet med afsæt i det kommissorium, der blev offentliggjort samme dag. Kommissoriet er optrykt i udredningens kapitel 1.

Udredningen er skrevet af lektor ved Københavns Universitet, ph.d. og dr.phil. Rasmus Mariager og professor (MSO) ved Københavns Universitet, ph.d. Anders Wivel. Udredningsarbejdet, inklusive de historiske fremstillinger i udredningens bind 2 og 3 samt optrykket af centrale kilder til belysning af de tre beslutningsprocesser i bind 4, er udført af en arbejdsgruppe under ledelse af Rasmus Mariager og Anders Wivel. Gruppen består desuden af seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier, ph.d. Mikkel Runge Olesen, lektor ved Københavns Universitet, ph.d. og dr.phil. Regin Schmidt, videnskabelig assistent ved Københavns Universitet, ph.d.-stipendiat, cand.mag. Sanne Aagaard Jensen og videnskabelig assistent ved Københavns Universitet, cand.mag. Jakob Linnet Schmidt samt stud.soc. ved Københavns Universitet Clara Lyngholm Mortensen, der alle har været sikkerhedsundersøgt og godkendt til og med "Yderst Hemmeligt".

Under arbejdsprocessen har udredningsgruppen draget nytte af samtaler med et panel, hvori indgår tre eksperter i dansk udenrigspolitik og international politik: seniorrådgiver ved Det Udenrigspolitiske Selskab, ambassadør (pens.) Per Carlsen, institutchef og prodekan ved Forsvarsakademiet, ph.d. Jens Ringsmose samt professor og centerleder ved Syddansk Universitet, ph.d. Sten Rynning. Med disse tre eksperter har udredningens medar-

bejdere drøftede arbejdsplaner, bilag, metodiske problemstillinger samt generelle udfordringer og problemstillinger, der er opstået under udredningsarbejdet. Endvidere har fhv. juridisk sekretær ved den nedlagte Irak- og Afghanistankommission, byretsdommer Elsebeth Frigast Larsen været tilknyttet udredningen på timebasis. Frigast Larsen har bistået udredningens medarbejdere med at navigere i det meget betydelige, men uafsluttede arbejde, som den nedlagte Irak- og Afghanistankommission havde præsteret, inden kommissionen blev nedlagt i 2015. Desuden har Frigast Larsen bistået udrederne med at orientere sig i det kildemateriale, den nedlagte Irak- og Afghanistankommission havde indsamlet. Endelig har Frigast Larsen bistået udredningen med læsning af dele af det samlede manuskript. Ydermere har udrederne draget nytte af samtaler med fhv. professor (MSO), centerleder ved Københavns Universitet, nu chef ved Center for Terroranalyse i PET, ph.d. Anders Henriksen, der samme med professor ved Københavns Universitet, ph.d. Jens Elo Rytter har udfærdiget et juridisk notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse militær magt i udlandet. Notatet er optrykt som selvstændig fremstilling i udredningens bind 3. Derudover har udrederne drøftet metodiske spørgsmål med lektor ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, ph.d. Anne Mette Kjeldsen. For anden hjælp vil vi takke følgende enkeltpersoner: historisk konsulent ved Forsvarsakademiet, ph.d. Søren Nørby, lektor ved Forsvarsakademiet og professor ved Syddansk Universitet, ph.d. Peter Viggo Jakobsen, fhv. folketingssekretær og vicedirektør ved Folketinget Claus Dethlefsen, administrationschef ved Dansk Institut for Internationale Studier Bent Hansen samt fhv. formand for Irak- og Afghanistankommissionen, landsdommer Michael Kistrup. Tak endvidere til Sebastian Marker Westh, der har udfærdiget kort over Kosovo, Afghanistan og Irak samt grafiske oversigter over Danmarks militære engagement fra 1945 til 2018.

Tak til de politikere og embedsmænd, nuværende som tidligere, der har stillet sig til rådighed for samtaler. Tak også til de myndigheder, private institutioner og politikere, der har stillet kildemateriale til rådighed for undersøgelsen. Endelig ønsker vi at takke følgende enkeltpersoner for at hjælpe med at etablere gode

rammer for udredningen samt lokalisere arkivmateriale: chefkonsulent, ph.d. (hum) og ph.d. (jur) Birgitte Krejsager, ambassadør Tobias Elling Rehfeld, ambassadør Kristina Miskowiak Beckvard, arkivchef Lars Karlsson, ekspeditionssekretær Heidi Ivertsen, fuldmægtig Sara Birgitte Gottfredsen, centerchef Michael Braad, chefkonsulent Jan-Christoph Napierski, kontorchef Kira Smith Sindbjerg, chefkonsulent Sven Gad (Udenrigsministeriet); afdelingsleder Rona Lehmann Mouritzen, officer Jan Andersen, kontorchef Andreas Raben-Levetzau, fuldmægtig Gitte Brinkbæk, major Christian Reventlow-Mourier (Forsvarsministeriet med tilhørende myndigheder); kontorchef Sine Langskov Hansen, konsulent Tine-Maria Reinholck (Justitsministeriet med tilhørende myndigheder); seniorrådgiver Pelle Holager og personlig assistent Lena von Bülow (Statsministeriet).

København, januar 2019

Rasmus Mariager
Forskningsleder

Anders Wivel
Viceforskningsleder

Musikalitet

Musikalitet er en forudsætning for at kunne fornemme tonesproget i den internationale og hjemlige debat og omsætte signalerne til politiske og praktiske resultater. Det kræver lydhørhed, indlevelsesevne og forståelse for behov, ønsker og personlige relationer som indgang til samarbejde og opgaveløsning i politik, forvaltning og samfund.

Handlekraft

Handlekraft er grundlaget for, at Udenrigsministeriet i højere grad er aktiv og udfarende på de prioriterede områder, hvor Danmark kan og vil gøre en forskel. Det er forudsætningen for som organisation, leder og medarbejder at handle rettidigt og resultatorienteret ud fra en god dømmekraft. Det er grundlag for evnen til fleksibelt og hurtigt på tværs af Udenrigsministeriet at sætte ressourcer ind, hvor behovet er størst.

Uddrag af "Udenrigsministeriets værdier"

www.um.dk

Hvorfor gik Danmark i krig?

UVILDIG UDREDNING AF BAGGRUNDEN
FOR DANMARKS MILITÆRE
ENGAGEMENT I KOSOVO,
AFGHANISTAN OG IRAK

RASMUS MARIAGER OG ANDERS WIVEL

Indhold

Forord	3
Akronymer og forkortelser	15
Figurer, tabeller og kort	18
Hovedkonklusioner og anbefalinger	21
Hvad har udredningen undersøgt?	21
Generelle konklusioner	22
Kosovo	23
Afghanistan	26
Irak	28
Læring og anbefalinger	32
DEL 1 INDLEDNING OG HOVEDTEMAER	35
1. Indledning	37
Kommissoriet	37
Fortolkning af kommissoriet og udredningens indhold	43
Indsamling af kildemateriale	47
Ministeriernes arkiver og anvendelse af kildematerialet	53
Udredningens opbygning	57
2. Analytiske knudepunkter: Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?	61
Indledning	61
Hovedtemaer og analytisk fokus	63
Udenrigspolitik, militærpolitik og militært engagement	64
Hvad ved vi om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak?	69

Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?	75
Konklusion	84
DEL 2 DANMARK OG VERDEN EFTER DEN KOLDE KRIG	87
3. International sikkerhed efter den kolde krig	89
Indledning	89
Én periode – fire faser	91
Sikkerhedspolitisk globalisering og postkoldkrigsæraens nye trusler	98
Transatlantiske relationer	101
Krige og væbnede konflikter	108
Konklusion	114
4. Danmarks udenrigspolitik og det militære engagement	117
Indledning	117
Før og under den kolde krig:	
Fra overlevelseskamp til bredspektret aktivisme	119
Efter den kolde krig: Når ordenspolitik bliver interessepolitik og interessepolitik bliver ordenspolitik	131
Konklusion	145
DEL 3 DANMARKS MILITÆRE ENGAGEMENT	147
5. Kosovo – Pest eller kolera	149
Indledning	149
Borgerkrigen i Jugoslavien og krigen i Kosovo	152
Beslutningerne formes: Fem faser	158
Indflydelsesmønstre	190
Konklusion	193
6. Afghanistan – Med hele vejen	199
Indledning	199
Baggrunden for Danmarks militære engagement i Afghanistan	202
Beslutningen formes: Fem faser	207
Indflydelsesmønstre	234
Konklusion	241

7. Irak – We are soul mates	245
Indledning	245
Irak, Saddam Husseins udenrigspolitiske ambitioner og den første golfkrig	251
Beslutningen formes: Fire faser	256
FN-forankring: Et tomt begreb	300
1998 og 2003: Var B 114 og B 118 sammenlignelig?	304
Indflydelsesmønstre	306
Konklusion	309
 DEL 4 LÆRING OG KONKLUSIONER	 317
 8. En retvisende læring for eftertiden	 319
Indledning	319
Beslutningsprocessens form: Tid til en reform af Det Udenrigspolitiske Nævn?	322
Beslutningsprocessens indhold: Hvem stiller de kritiske spørgsmål – og hvordan?	330
Beslutningsprocessens administrative betingelser: Hvordan kvalitetssikres rådgivningen af regeringen og Folketinget?	333
Beslutningsprocessens internationale betingelser: Hvordan prioriterer danske beslutningstagere i efterspørgslen efter militært engagement?	337
Konklusion	342
 9. Konklusion og sammenfatning	 345
Indledning	345
Hvordan forklares Danmarks militære engagement?	346
Ydre påvirkninger: Imødekommelse af international efterspørgsel, tilpasning til USA	348
Indre påvirkninger: Regeringernes minimalistiske informationspraksis, betydningen af andre fora end Det Udenrigspolitiske Nævn	353
Mellem fortidens og fremtidens skygge	357
Konklusion	360

Kilder og litteratur	363
Statslige arkiver	363
Private og ikke-statslige arkiver	363
Interviews	363
Publiceret kildemateriale	363
Aviser og nyhedsbureauer	371
Litteraturliste	372

Akronymer og forkortelser

ABC	Atomic, Biological and Chemical
ACTORD	Activation Order (NATO-procedure)
ACTREQ	Activation Request (NATO-procedure)
ACTWARN	Activation Warning (NATO-procedure)
AWACS	Airborne Warning and Control System (system til luftbåren varsling og kontrol)
CD	Centrum-Demokraterne
CENTCOM	U.S. Central Command
CIA	Central Intelligence Agency
CSCE	Conference of Security and Cooperation in Europe
DANATO	Danmarks faste politiske repræsentation i NATO
DF	Dansk Folkeparti
DIB	Den Danske Internationale Brigade
DIIS	Dansk Institut for Internationale Studier
EFTA	European Free Trade Area
Ehl	Enhedslisten
EU	Den Europæiske Union
FE	Forsvarets Efterretningstjeneste
FMN	Forsvarsministeriet
FN	Forenede Nationer
FOELM	Det danske militære forbindelseselement ved Central Command
FRY	Forbundsrepublikken Jugoslavien
FYROM	The Former Yugoslav Republic of Macedonia
G8	Group of Eight (Canada, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien og USA)
HOK	Hærens Operative Kommando
IAEA	International Atomic Energy Agency

IISS	International Institute for Strategic Studies
ISAF	International Security Assistance Force
JT	Juridisk Tjeneste (Udenrigsministeriet)
K	Det Konservative Folkeparti
KFOR	Kosovo Force
KrF	Kristeligt Folkeparti
K-udvalget	Regeringens Koordinationsudvalg
KVM	Kosovo Verification Mission
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NIE	National Intelligence Estimate
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
OEF	Operation Enduring Freedom
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
R2P	Responsibility to Protect
S	Socialdemokratiet
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SF	Socialistisk Folkeparti
SFOR	Stabilization Force (Bosnien-Hercegovina)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
STM	Statsministeriet
UCK	Kosovos Befrielseshær
UKL	Uklassificeret
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations
UNFICYP	United Nations Forces in Cyprus
UNITAF	Unified Task Force
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force in the Former Yugoslav Republic of Macedonia
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCOM	United Nations Special Commission
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
USU	Det Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Embeds-

	mandsudvalg
V	Venstre
VFK	Værnsfælles Forsvarskommando
WEU	Western European Union

Figurer, tabeller og kort

Tabel 1.1	Antal dokumenter fra statslige myndigheder, udredningen har anmodet om tilladelse til at kildehenvise til
Tabel 1.2	Antal dokumenter fra statslige myndigheder, udredningen har anmodet om at få afklassificeret med henblik på optryk/afskrift
Figur 2.1	Danmarks militære engagement er indlejret i udenrigspolitikken
Figur 2.2	Forståelsesramme for Danmarks militære engagement
Figur 3.1	Faser i international politik og træk af amerikansk udenrigspolitik ca. 1991-2018
Figur 3.2	Medlemmer af NATO og EF/EU under og efter den kolde krig
Figur 3.3	Antallet af militære konflikter fordelt efter type og år 1945-2014
Figur 3.4	Typologier af staters militære handlen: Institutioners kobling til krig
Figur 4.1	Danske bidrag til internationale militære operationer 1945-2018
Figur 4.2	Institutionelt regi for danske militære operationer 1945-2018
Kort 5.1	Forbundsrepublikken Jugoslavien, 1998-1999
Tabel 5.2	Dansk beslutningstagen og NATO's styrkegenereringsproces i Kosovo-krisen 1998
Tabel 5.3	Vægtning af argumenter til fordel for dansk deltagelse i Kosovo efteråret 1998
Tabel 5.4	Vægtning af argumenter til fordel for dansk deltagelse i KFOR foråret 1999

Kort 6.1	Afghanistan
Tabel 6.2	Beslutningsprocessens hovedpunkter
Kort 7.1	Irak
Tabel 7.2	På tænkt amerikansk-britisk tidsplan for slutspillet, foråret 2003
Tabel 7.3	Irakkrigen: Informationsflow
Tabel 7.4	Hvornår var tilsagnet bindende?
Tabel 8.1	Inspiration til en cost-benefit-analyse af Danmarks militære engagement
Kort 8.2	Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2010-2018

Hovedkonklusioner og anbefalinger

Følgende giver et resume af udredningens væsentligste resultater og anbefalinger. Resumeet begynder med en kort opsummering af udredningens kommissorium og de deraf følgende analysespørgsmål efterfulgt af udredningens generelle konklusioner. Herefter følger en gennemgang af de væsentligste analyseresultater i hver af de fire beslutningsprocesser, som udredningen har til opgave at undersøge. Det sidste afsnit opstiller en række anbefalinger til kvalitetssikring af fremtidige beslutningsprocesser med udgangspunkt i udredningens analyser.

Hvad har udredningen undersøgt?

Folketinget besluttede den 26. maj 2016 at nedsætte en ”uvildig udredning af de historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i” Kosovo, Afghanistan og Irak. Samtidig besluttede Folketinget, at formålet med udredningen var dobbelt: for det første ”at kortlægge baggrunden for” Folketingets beslutninger om at levere danske militære styrkebidrag til konflikterne i Kosovo, Afghanistan og Irak; for det andet at ”sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden.” Det understreges i den politiske aftale, at udredningen *ikke* skal foretage vurderinger af det retlige grundlag i forbindelse med Danmarks militære engagementer i Kosovo, Afghanistan og Irak.

Udredningens analyser omfatter det historiske forløb frem mod vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige

Balkan samt vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148 af 17. juni 1999 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo. Dernæst omfatter udredningens analyser forløbet op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 af 14. december 2001 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Endelig omfatter udredningens analyser beslutningsprocessen frem mod vedtagelsen den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak.

I analyserne bliver det belyst, hvilke oplysninger af betydning for Danmarks krigsdeltagelse danske myndigheder modtog; hvordan disse oplysninger indgik i den politiske proces internt i regeringen og forvaltningen; og hvilke oplysninger regeringerne – Poul Nyrup Rasmussens socialdemokratisk-radikale regering mellem 1998 og 2001 samt Anders Fogh Rasmussens VK-regering mellem 2001 og 2003 – videregav til Folketinget i tilslutning til beslutningsforslagenes behandling i Folketinget.

Generelle konklusioner

Udredningens analyser giver anledning til tre generelle konklusioner:

- Danmarks militære engagement afspejler generelt de politiske beslutningstageres vilje til at imødekomme USA's ønsker om militære bidrag. Der er ikke tale om direkte pres fra USA med trusler om sanktioner eller løfte om gevinster, men forsøg fra danske beslutningstagere på at imødekomme amerikanske præferencer.
- Danmarks konkrete bidrag til militære operationer formes snarere end de beslutes. De er resultatet er længerevarende processer, hvor både beslutningen om at bidrage og beslutningen om indholdet i det militære bidrag formes af centrale ministre, embedsmænd og repræsentanter for Forsvaret i dialog med alliancepartnere, væsentligst USA. Snarere end et afgørende møde, hvor de centrale beslutninger træffes efter en afvejning

af mulige omkostninger og gevinster, er der tale om en serie af mindre beslutninger, der gradvis indsnævrer handlerummet og øger omkostningerne ved at forfølge alternative muligheder.

- Regeringens information til og dialog med Folketinget foregår i høj grad ad uformelle kanaler som kontakter mellem centrale ministre og partiledere og orientering af kredsen af forsvarsforligspartier. Regeringen har en minimalistisk informationspraksis over for Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor Nævnet gives den information, som det skal ifølge grundloven. Regeringen rådfører sig typisk med Det Udenrigspolitiske Nævn sent i processen i forbindelse med de beslutninger, som kræver Nævnets inddragelse.

Kosovo

Med afsæt i udredningens kommissorium har vi stillet de samme spørgsmål til SR- og VK-regeringernes beslutninger om at levere danske bidrag til magtanvendelse i Kosovo, Afghanistan og Irak. Da beslutningerne imidlertid blev truffet i forskellige sammenhænge, og fordi beslutningstagerne forholdt sig til forskellige situationer, har nogle spørgsmål vist sig mere relevante at undersøge i nogle konflikter end i andre. I undersøgelsen af de to Kosovobeslutninger har det været relevant at analysere to spørgsmål: for det første hvornår og hvordan SR-regeringen inddrog Det Udenrigspolitiske Nævn i beslutningsprocessen; for det andet hvordan regeringen motiverede sin politik over for Folketinget og offentligheden.

- Hvad det første spørgsmål angår, fremgår det af udredningen, at regeringen orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om de påtænkte beslutninger, inden de blev vedtaget i Folketinget, og der er ikke fundet eksempler på, at regeringen tilbageholdt væsentlige informationer for Nævnet. Dog fremgår det samtidig, at regeringen i begge tilfælde orienterede NATO om Danmarks påtænkte beslutninger, inden regeringen orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn. Ligeledes fremgår det, at det i

Statsministeriet var vurderingen, at Danmark med orienteringen af NATO rent politisk havde forpligtet Danmark. Ydermere var det i Statsministeriet vurderingen, at det var i overensstemmelse med gældende regler, at regeringen oplyste NATO om Danmarks påtænkte bidrag, inden Folketinget blev inddraget.

- I tilslutning til Folketingets vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 4 var forløbet følgende: Den 22. september gav Danmark tilslutning til udstedelse af en ACTWARN om NATO's luftkampagne over det vestlig Balkan. En uge senere, den 29. september, accepterede regeringen uformelt over for NATO, at alliancen iværksatte en ACTREQ, hvilket betød, at regeringen ifølge egne vurderinger reelt gav tilsagn om senere at levere danske styrkebidrag. Det var imidlertid først den 2. oktober, at regeringen rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn om spørgsmålet, og det var først derefter, at Danmark formelt besvarede NATO's ACTREQ. Mønstret var omtrent tilsvarende frem mod vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148: Den 1. juni orienterede regeringen uformelt NATO om, at Danmark påtænkte at bidrage med en bataljon til den internationale styrke i Kosovo. Først herefter – den 2. og den 7. juni – valgte regeringen at inddrage Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Hvad angår spørgsmålet om, hvordan regeringen begrundede sin politik, har undersøgelsen vist, at der i 1998 var en betydelig diskrepans mellem den måde, hvorpå regeringen begrundede sin politik over for Folketinget og offentligheden på den ene side og internt i regeringen på den anden side. I offentligheden – dvs. over for pressen og i Folketinget samt i Det Udenrigspolitiske Nævn – argumenterede regeringen for, at Danmark skulle bidrage til den påtænkte militære operation af humanitære årsager. Dette var det gennemgående og det bærende argument. Anderledes stillede det sig internt i regeringen. I Statsministeriet spillede alliancehensyn en stor rolle. I NATO bliver beslutninger truffet i enstemmighed, hvilket betød, at Danmark – hvis landet valgte at nedlægge veto mod missionen – reelt ville forhindre NATO i at gennemføre en påtænkt operation. Dette ville

imidlertid bringe Danmark i et modsætningsforhold til en række alliancepartnere, ikke mindst USA. Situationen blev kompliceret af, at der ikke forelå noget FN-mandat, der tilvejebragte det fornødne retlige grundlag for magtanvendelse. Såfremt Danmark valgte at følge USA/NATO, ville det være et brud med 50 års praksis om, at Danmarks militære engagement altid var autoriseret af FN. I SR-regeringen ventede de ledende beslutningstagere så længe som muligt med at vælge mellem FN og NATO. Da beslutningen skulle træffes, valgte de NATO-sporet. Tilsvarende nedtonede regeringen over for offentligheden, hvilke konsekvenser en NATO-mission uden et klart FN-mandat kunne få for den internationale retsorden. Intern i regeringen eksisterede der imidlertid en reel bekymring desangående.

- Ovenstående betyder ikke, at humanitære overvejelser ikke gjorde sig gældende i regeringens interne overvejelser. Men det betyder, at regeringen undlod at oplyse Folketinget og offentligheden om en vigtig drivkraft bag beslutningen: at regeringen ønskede, at Danmark skulle fremstå som en aktiv alliancepartner, der var villig til at yde en indsats, når alliancen vurderede, at det var vigtigt. Set gennem dette perspektiv er det udredningens vurdering, at SR-regeringen over for Folketinget motiverede beslutningsforslag nr. B 4 med humanitære argumenter, da sådanne argumenter var mere egnede til at opnå almindelig opbakning i befolkning og Folketinget end argumenter om Danmarks forhold til NATO.
- Det var mindre kompliceret for regeringen at motivere beslutningsforslag nr. B 148 i 1999, end det var at motivere beslutningsforslag nr. B 4 i 1998, for med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 var kursen bag den danske politik lagt. Dertil kom, at der i 1999 forelå et FN-mandat, der bemyndigede magtanvendelse. Igen motiverede regeringen operationen med humanitære hensyn, men denne gang suppleret med spørgsmålet om regional stabilitet.

Afghanistan

Vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 udgjorde således en betydelig udfordring for SR-regeringen. Anderledes stillede det sig med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 af 14. december 2001 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Det var Socialdemokratiet og De Radikale, der udgjorde regering tidligt i processen. Derfor havde disse partier den største indflydelse på og viden om beslutningsprocessen i den tidlige fase. Det var imidlertid Venstre og De Konservative, der udgjorde regering, da beslutningsforslaget blev fremsat i Folketinget, og det var således disse partier der afsluttede processen. Der var i den offentlige opinion bred opbakning til beslutningsforslag nr. B 37. I undersøgelsen af forløbet, der ledte frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37, har det især været relevant at belyse karakteren af det dansk-amerikanske forhold, betydningen af uformelle møder mellem danske og amerikanske aktører især med en militærfaglig baggrund samt Det Udenrigspolitiske Nævns rolle.

- Det fremgår, at det især var oplysninger om den amerikanske militære operation i Afghanistan og amerikanske ønsker om at udbrede den internationale koalition, der lå til grund for vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 i december 2001. Heraf følger også, at forholdene i Afghanistan var af mindre betydning for den danske beslutning. Den danske stillingtagen voksede ud af det chok, som angrebet mod USA den 11. september havde udløst i hele den vestlige verden, herunder i Danmark. Hvor vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 (den første Kosovobeslutning) var drevet af alliancehensyn, var vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 således i meget høj grad et spørgsmål om dansk solidaritet med USA. Det er i den kontekst statsminister Poul Nyrup Rasmussens, udenrigsminister Mogens Lykketofts og forsvarsminister Jan Trøjborgs udsagn

de første dage efter 11. september 2001 om dansk støtte til USA skal ses.

- Forud for vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 opnåede regeringen Det Udenrigspolitiske Nævns støtte til to vigtige beslutninger. Den 30. oktober støttede Nævnet SR-regeringens beslutning om at sende et dansk forbindelseselement til US Central Command (Florida, USA), hvor USA's militære indsats blev koordineret. Beslutningen blev truffet som svar på en amerikansk henvendelse. Godt og vel en måned senere, den 5. december, opnåede den nytiltrådte VK-regering Det Udenrigspolitiske Nævns støtte til at påbegynde forhandlinger med USA om et dansk militært bidrag til bekæmpelsen af terrornetværk i Afghanistan. Igen var beslutningen svar på en amerikansk henvendelse. Som tilfældet var i tilslutning til Kosovobeslutningerne, foregik der forud for disse to beslutninger et længe-revarende forhandlingsforløb mellem danske og amerikanske aktører. Det skal understreges, at både SR-regeringen og VK-regeringen lagde vægt på, at Danmark burde imødekomme de amerikanske henvendelser.
- Forud for de officielle amerikanske henvendelser om danske styrkebidrag foregik der et antal dansk-amerikanske dialoger, både på diplomatisk plan og på militær-fagligt plan. Disse dialoger bidrog til at forme den endelige danske beslutning. På det diplomatiske plan blev danske toppolitikeres solidaritetserklæringer viderebragt til USA, hvilket var med til at skabe forventninger i USA om danske militære bidrag. Nok så vigtig var imidlertid formelle og uformelle drøftelser mellem danske og amerikanske officerer. Som eksempel på uformelle drøftelser kan næves nogle såkaldt "explicit discussions", hvor formentlig danske officerer ikke senere end 10. oktober 2001, dvs. to måneder inden Det Udenrigspolitiske Nævns beslutning den 5. december – uden inddragelse af Udenrigsministeriet og formentlig ligeledes uden Statsministeriets vidende – skal have givet amerikanske embedsmænd forventninger om konkrete danske bidrag til den amerikansk anførte kampagne i Afghanistan. Li-

geledes fik tilstedeværelsen af det danske forbindelseselement ved US Central Command afgørende betydning for USA's senere interesselikvidering om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Det var således til det danske forbindelseselement, der omfattede en repræsentant for Jægerkorpset, at USA tilkendegav interesse for danske specialstyrker i Afghanistan.

- Foranlediget af ovenstående belyser udredningen SR-regeringens og VK-regeringens rådføring med og orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn for hele perioden mellem september og december 2001. Det fremgår, at der ikke er fundet eksempler på, at regeringerne undlod at viderebringe afgørende information til medlemmerne af Nævnet. Dog fremgår det, at regeringernes rådføring med oppositionen samt sikring af fornøden opbakning ligeledes fandt sted i andre fora end Det Udenrigspolitiske Nævn. Sådanne andre fora kunne være uformelle møder mellem partiledere og ordførerne fra de mest indflydelsesrige partier på det udenrigspolitiske område eller andre politiske forligskredse, for eksempel forsvarsforligskredsen. Dette kan illustreres med henvisning til beslutningsprocessen forud for vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37. Inden møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn den 5. og 13. december, hvor de afgørende beslutninger blev drøftet, havde VK-regeringen således sikret sig politisk opbakning til regeringens politik under møder med oppositionen inklusive Dansk Folkeparti samt politikere fra forsvarsforligskredsen.

Irak

I undersøgelsen af forløbet, der ledte frem til Folketingets vedtagelse den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, har det især vist sig relevant at kaste lys over fire problemstillinger: For det første har det været relevant at belyse forholdet mellem den danske Irak-politik udvikling og udviklingen i USA's og Storbritanniens Irak-politik. For det andet har det været relevant at karakterise-

re og analysere kommunikationen mellem regeringens ledelse og lederen af oppositionen. For det tredje – og nært beslægtet med spørgsmålet om kommunikation – har spørgsmålet om regeringens videregivelse af oplysninger til Det Udenrigspolitiske Nævn stået centralt i undersøgelsen. Endelig har det for det fjerde vist sig relevant at granske forholdet mellem folkeret og politik.

- Hvad angår spørgsmålet om den danske beslutning og den internationale udvikling viser undersøgelsen, at de danske regerings stillingtagen gennem hele forløbet i al væsentlighed fulgte USA's og Storbritanniens Irak-politik. USA og Storbritannien hævdede i 1990'erne og i begyndelsen af 2000'erne, at Irak var i besiddelse af skjulte masseødelæggelsesvåben, og på den baggrund krævede USA og Storbritannien disse våben destrueret. Officiel dansk Irak-politik var i perioden helt på samme linje. Efter årsskiftet 2002-03 blev det imidlertid stadig mere uklart, hvorvidt Irak reelt var i besiddelse af store mængder af sådanne våben – mange troede det fortsat, men beviserne var porøse. Herefter justerede USA og Storbritannien deres argumenter i forhold til Irak og krævede nu i stigende grad, at Irak skulle efterleve FN's sikkerhedsrådsresolutioner. Den danske regering fulgte snart efter samme kurs. Blev den danske Irak-politik formuleret under pres at USA og Storbritannien? Svaret på dette spørgsmål er afvisende, men det skete enkelte gange i slutningen af 2002 og i begyndelsen af 2003, at USA anmodede den danske regering om at melde klart ud om dens politik.
- Dernæst er der spørgsmålet om kommunikationen mellem regeringen, især Anders Fogh Rasmussen, og oppositionen, især Mogens Lykketoft. Undersøgelsen har vist, at den danske Irak-politik fra regeringsskiftet i 2001 frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 helt overvejende blev besluttet af statsminister Anders Fogh Rasmussen under inddragelse af en beskeden gruppe af topembedsmænd, hvor Statsministeriets departementschef samt ambassadør Federspiel synes at have været de mest centrale aktører. Fogh Rasmussen var gennem

hele perioden åben om den politiske kurs, og han lagde aldrig skjul på, at det var hans opfattelse, at Danmark skulle støtte USA i kampen mod terror. Set gennem dette perspektiv viser undersøgelsen, at hvor Kosovobeslutningerne i høj grad var drevet af alliancehensyn (forholdet til NATO) og Afghanistan af USA-solidaritet, så var Irakbeslutningen helt overvejende drevet af regeringens, især statsministerens, enighed med USA. Til gengæld var Anders Fogh Rasmussen ikke særligt åben om den politiske proces, og gennem hele forløbet lykkedes det statsministeren at undgå at blive forpligtet af definitioner, der senere kunne indskrænke hans og regeringens politiske råderum. Således afviste Fogh Rasmussen at besvare det, han typisk omtalte som "hypotetiske spørgsmål" (det kunne for eksempel være et spørgsmål om, hvad det internationale samfund agtede at gøre i tilfælde af, at det ikke lykkedes at få afviklet Iraks våbenprogrammer). Ligeledes afviste Anders Fogh Rasmussen over for Folketinget at lægge sig fast på, hvad han forstod ved begrebet "FN-forankring". Dog gik statsministeren så langt, at han i Folketinget forklarede, at spørgsmålet "til syvende og sidst [var] en juridisk diskussion". Ovenstående betød, at især Anders Fogh Rasmussen og Mogens Lykketoft synes at have talt forbi hinanden. Lykketoft opfattede "FN-forankring" som udtryk for, at der forelå et FN-mandat i form af en sikkerhedsrådsresolution, der eksplicit bemyndigede magtanvendelse. Denne opfattelse blev han bekræftet i flere gange af udenrigsminister Per Stig Møller. Anders Fogh Rasmussen var derimod af den forståelse, at det juridiske grundlag kunne etableres på forskellige måder. Men han gjorde sig ikke store bestræbelser for at forklare oppositionen, hvad han mente med dette. Derved lykkedes det Anders Fogh Rasmussen at bevare sit og regeringens manøvrerum. Omkostningen var imidlertid en fornyet mistillid mellem Folketingets partier på det sikkerhedspolitiske område; en mistillid, der giver mindelser om 1980'ernes omstridte fodnotepolitik.

- For det tredje er der spørgsmålet om regeringens videregivelse af oplysninger til Folketinget. Det fremgår af udredningen, at regeringen over for Det Udenrigspolitiske Nævn forklarede,

at den danske regerings formål med magtanvendelse over for Irak var at afvæbne regimet. Imidlertid var regeringen vidende om, at formålet med magtanvendelse for USA var regimeskifte. Dette valgte regeringen imidlertid ikke at oplyse Nævnet om, selvom Nævnets medlemmer flere gange spurgte ind til dette forhold. Dernæst er det bemærkelsesværdigt, at regeringen over for Det Udenrigspolitiske Nævn undlod at oplyse om Anders Fogh Rasmussens møde med viceforsvarsminister Paul Wolfowitz i marts 2002, hvor spørgsmålet om Irak blev drøftet. Det skal dog understreges, at regeringen ikke synes at have været forpligtet til at oplyse om mødet. Endelig er det påfaldende, at regeringen over for Det Udenrigspolitiske Nævn bemærkede, at der forelå et tilstrækkeligt juridisk grundlag for magtanvendelse over for Irak, eftersom det siden september 2002 havde været opfattelsen i Udenrigsministeriets juridiske tjeneste, at det juridiske grundlag i sidste ende ville være et "politisk skøn".

- Endelig belyser udredningen, hvordan folkeret indgik i den politiske proces. Det fremgår af udredningen, at VK-regeringens folkeretsvurderinger løbende blev tilpasset den politiske udvikling. I september 2002 udfærdigede Udenrigsministeriets juridiske tjeneste et folkeretsnotat om det retlige grundlag for magtanvendelse i Irak. En central formulering i notatet fra september 2002 lød, at det i sidste ende var et "politisk skøn" om der forelå et juridisk grundlag i det tilfælde, at der ikke kunne opnås enighed i FN's Sikkerhedsråd. Dette notat blev siden justeret, så det passede til FN's Sikkerhedsrådsresolution 1441 (2002) og den politiske situation i vinteren og foråret 2003. Det er udredningens vurdering, at der blandt Udenrigsministeriets folkeretsjurister eksisterede en betydelig usikkerhed, der gjorde den i stand til at fornemme regeringens ønske om at opstille en juridisk case, der begrundede magtanvendelse over for Irak.

Læring og anbefalinger

Udredningen identificerer en række udfordringer i de analyserede beslutningsprocesser om Danmarks militære engagement. For at imødegå disse udfordringer opstiller vi følgende anbefalinger.

- Udredningens analyser dokumenterer uklare informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget, hvor uformelle fora som kredsen af forsvarsforligspartierne og kontakter mellem lederne af de største partier ofte har større betydning end Det Udenrigspolitiske Nævn. Vi anbefaler på den baggrund, at der iværksættes en afdækning af formelle og uformelle informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement med henblik på en kortlægning og vurdering af funktionalitet og demokratisk legitimitet.
- Udredningens analyser dokumenterer at beslutningsprocesserne er karakteriseret ved fraværet af en systematisk diskussion af mål, midler, forventet effekt, ressourcer, risici, tidsramme, exit-muligheder, alternativer og konsekvenser ved at sige nej til at deltage. Vi anbefaler på den baggrund, at der indføres en procedure, der sikrer, at disse spørgsmål behandles før beslutningen om et militært engagement, og at svarene videreformidles til Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Udredningens analyser viser, at både regeringen og Folketinget savner rådgivning som systematisk inddrager erfaringer fra tidligere militære engagementer og vurderer det aktuelle militære engagement i lyset af de generelle målsætninger og prioriteringer i dansk udenrigspolitik. Vi anbefaler på den baggrund, at der oprettes en tværgående analyseenhed i centraladministrationen til rådgivning af regeringen, samt at det diskuteres, hvordan Folketingets kompetencer på området kan styrkes.
- Udredningens analyser viser, at beslutningsprocesserne savner en diskussion af hvilke principper, der lægges til grund for pri-

oriteringer af det militære engagement og dermed kriterier for, hvornår man bør deltage og hvordan. Vi anbefaler på den baggrund, at regeringen formulerer en række principper for prioritering af Danmarks militære engagement, der gør det muligt at prioritere i den internationale efterspørgsel efter militære bidrag.

DEL 1

INDLEDNING OG HOVEDTEMAER

KAPITEL 1

Indledning

Kommissoriet

Danmark har siden den kolde krigs afslutning haft et markant militært engagement uden for landets grænser. Samtidig har det militære engagement ændret karakter. Hvor det under den kolde krig foregik næsten eksklusivt i FN-regi og med henblik på fredsbevarelse og observation, så foregår det i dag tillige i regi af NATO og internationale koalitioner og med mål som stabilisering og fredsskabelse. Fra begyndelsen af 1990'erne engagerede skiftende folketingsflertal Danmark militært i konflikter i og uden for Europa. Eksempelvis leverede Danmark et militært bidrag til den første golfkrig i begyndelsen af 1990'erne, og efterfølgende var Danmark gennem flere år militært til stede på Balkan. Efter årtusindeskiftet havde Danmark kamptropper i Afghanistan, og i en delvis overlappende periode var Danmark krigsførende i Irak.

Men her stoppede det militære engagement ikke. I 00'erne og 2010'erne bekæmpede Danmark eksempelvis pirateri ud for den afrikanske østkyst, Danmark bidrog med militære enheder i overvågning af Afrikas Horn og Det Indiske Ocean, og desuden leverede Danmark kampfly til en international militær indsats i Libyen. Efterfølgende bidrog Danmark både til en international operation i Mali og til en indsats i Syrien og en række andre operationer.¹ Flere af disse militære indsatser var i samtiden ukontroversielle,

¹ For en samlet oversigt over Danmarks militære operationer i udlandet efter 1945 se Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks. For en karakteristik af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter 1945 se udredningens kapitel 4.

mens andre var omstridte. Det er bl.a. på den baggrund, at et flertal i Folketinget bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet den 25. maj 2016 besluttede at bestille en uvildig udredning af Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak med særligt henblik på at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden.²

Udredningen er skrevet med afsæt i det kommissorium, der blev offentliggjort den 25. maj 2016:

Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan

Regeringen (Venstre), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Det Konservative Folkeparti er enige om at iværksætte en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan med henblik på at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden.

Udredningen er ikke en erstatning for Irak- og Afghanistankommissionen og står således ikke i vejen for en senere kommissionsundersøgelse, hvor der tages stilling til juridiske og folkeretlige spørgsmål, herunder ansvar, hvis der måtte samle sig et politisk flertal bag en sådan beslutning.

² Aftalepartierne udsendte via Justitsministeriet en pressemeddelelse samme dag, se Justitsministeriet 2016, "Uvildig udredning af dansk militært engagement", 25. maj 2016.

Udredningen gennemføres i overensstemmelse med opgavebeskrivelsen nedenfor.

Udredningen skal omfatte følgende:

Beslutningerne om et dansk militært engagement i Kosovo, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 8. oktober 1998 af beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan og vedtagelsen den 17. juni 1999 af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo.

Beslutningen om et dansk militært engagement i Afghanistan, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terroristnetværk i Afghanistan.

Beslutningen om et dansk militært engagement i Irak, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak.

Udredningen skal herunder bl.a. omfatte:

Hvilke oplysninger om bl.a. forholdene i Kosovo, Irak og Afghanistan beslutningerne om dansk deltagelse i de militære styrkebidrag byggede på, samt hvordan de pågældende oplysninger blev inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse.

Hvilke oplysninger af betydning for beslutningerne om dansk krigsdeltagelse, som blev videregivet til Folketinget i forbindelse med behandlin-

gen af forslagene til folketingsbeslutningerne og således lå til grund for Folketingets beslutninger.

Undersøgelsen

Udredningen forestås af en faghistoriker (forskningsleder), og bl.a. en politolog med speciale i militære studier deltager i forskerteamet. Forskningslederen og politologen udpeges af udenrigsministeren efter indstilling fra Rektorkollegiet under Danske Universiteter, der anmodes om at indstille tre personer til hver af de to stillinger. Udpegningen skal ske i enighed blandt partierne bag den historiske udredning.

Forskerne får adgang til alle dokumenter, herunder klassificerede, der er sendt til Irak- og Afghantankommissionen, samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myndigheder. Nærmere retningslinjer for adgangen til og brug af materialet fremgår af bilaget.

Forskerne bør tilrettelægge og gennemføre undersøgelsen på en sådan måde, at forholdet til andre lande samt hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar eller til tredjemand ikke skades.

Udredningen skal være færdig og offentliggjort inden 2 år.

Efter offentliggørelsen af udredningen vil en forsker (og eventuelle personer, der bistår den) kunne få adgang til det materiale, der har dannet grundlag for den offentliggjorte udredning. Forskeren udpeges af udenrigsministeren efter indstilling fra Rektorkollegiet og i enighed blandt partierne bag den historiske udredning.

Retningslinjerne i bilaget vil finde tilsvarende anvendelse for denne forskers adgang til og brug af materialet.

Der vil under arbejdet løbende blive kommunikeret åbent om processen, således at offentligheden kan følge med i fremdriften i arbejdet.

Retningslinjer for adgangen til og brug af materiale hos danske myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan

Følgende retningslinjer vil gælde for adgangen til og brug af materiale hos danske myndigheder for forskerne, der udpeges til at forestå den uvildige historiske udredning af Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan, og personer, der bistår disse (herefter "forskernes"):

1. Forskerne får adgang til at gennemgå alle akter, der er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen, samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myndigheder. Myndighederne kan dog tage stilling fra sag til sag med hensyn til forskernes ønsker om gennemgang af særligt sensitivt materiale, der ikke er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen. Klassificerede såvel som uklassificerede dokumenter må kun kopieres eller medbringes efter aftale med den eller de berørte myndigheder. Det forudsættes, at klassificerede dokumenter i så fald kan opbevares i overensstemmelse med kravene i cirkulære

nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret).

2. Forskernes adgang til myndighedernes akter, der er afleveret til Rigsarkivet, sker efter reglerne i arkivloven. Myndighederne bestræber sig på at yde arkivadgang i videst muligt omfang.

3. Forskernes adgang til materialet sker under forudsætning af sikkerhedsgodkendelse i henhold til sikkerhedscirkulæret.

4. Forskerne skal håndtere materialet i overensstemmelse med sikkerhedscirkulæret og efter nødvendig instruks.

5. Det er endvidere en forudsætning for forskernes adgang til materialet, at de accepterer tavshedspligt i henhold til et pålæg herom. Der vil således gælde tavshedspligt svarende til straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. Som led heri forpligter forskerne sig til at tage de nødvendige hensyn, herunder ved anonymisering, til beskyttelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar, forholdet til fremmede magter eller tredjemand. Tavshedspligten gøres i det fornødne omfang løbende til genstand for konkret drøftelse med myndighederne under hensyntagen til statens sikkerhed, rigets forsvar, forholdet til fremmede magter eller forholdet til tredjemand.

6. Forskerne vil ikke kunne gengive klassificeret materiale, herunder af udenlandsk oprindelse, el-

ler andet materiale, der er omfattet af tavshedspligten, medmindre der opnås samtykke fra den myndighed, som måtte være i besiddelse af eller har udleveret det pågældende materiale. Denne myndighed skal om nødvendigt indhente samtykke fra udstederen af det pågældende materiale, ligesom myndigheden om nødvendigt bør indhente en udtalelse fra andre særligt berørte myndigheder, fysiske eller juridiske personer, inden samtykke gives. Der kan efter aftale med den relevante myndighed parafraseres over akter, som ikke kan figurere i noteapparatet, og myndigheden vejleder om dette, idet manuskriptet fremsendes til gennemsyn. Myndighedens gennemsyn og vejledning handler alene om, på hvilken måde et forhold kan omskrives og beskrives, uden at tungtvejende hensyn til fortrolighed og rigets sikkerhed sættes over styr.”³

Fortolkning af kommissoriet og udredningens indhold

Den politiske aftale om en uvildig udredning blev indgået den 25. maj 2016, og knapt et halvt år senere udpegede daværende udenrigsminister Kristian Jensen (V) den 11. november 2016 lektor ved Københavns Universitet Rasmus Mariager til at varetage stillingen som faghistoriker og forskningsleder samt professor (MSO) ved

3 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. Med virkning fra den 27. oktober 2016 var Alternativet ikke længere en del af den politiske aftale. Dette blev angivet på Justitsministeriets hjemmeside den 7. december 2016. Se Justitsministeriet 2016, "Uvildig udredning af dansk militært engagement", 25. maj 2016.

Københavns Universitet Anders Wivel til at varetage stillingen som politolog med speciale i militære studier.⁴

Det første møde mellem myndighederne og udrederne blev afholdt i Udenrigsministeriet den 22. november 2016. På mødet anførte Udenrigsministeriet, at politikere og myndigheder forventede udredningen afsluttet og offentliggjort senest den 18 måneder senere, dvs. pr. 1. juni 2018. Endvidere meddelte Udenrigsministeriet, at der var afsat otte millioner kroner til udredningen foruden to millioner kroner til Udenrigsministeriet i administrationsomkostninger.⁵ I skrivelse af 15. december 2016 til Udenrigsministeriet meddelte udrederne, at de ville påbegynde arbejdet med udredningen den 1. februar 2017, og at de ville bestræbe sig på at være færdige med udredningen 18 måneder senere dvs. den 1. august 2018. Endvidere oplyste udrederne, at de ville bestræbe sig på at holde udredningens udgifter inden for et budget på otte millioner kroner, men at usikkerhedsfaktorer som sikkerhedsgodkendelse af forskere og tilknyttede personer, kildematerialets omfang og beskaffenhed mv. var forhold, der både kunne forsinke og fordyre arbejdet. Afgørende var det, at arbejdet kunne gennemføres på en måde, der var forsvarlig ud fra en saglig betragtning.⁶

Otte måneder inde i udredningsarbejdet anmodede udrederne den 6. september 2017 Udenrigsministeriet om at forlænge den tidsmæssige ramme for arbejdet med seks måneder, således at aflevering kunne ske den 1. februar 2019. Desuden anmodede udrederne om at udvide udredningens økonomiske ramme med knap 1,3 millioner kroner. Baggrunden for denne anmodning var, at arbejdet med indsamling af relevant kildemateriale havde været tidskrævende, f.eks. havde indsamlingen af kildemateriale vedrørende Danmarks militære engagement i Kosovo været omfattende og arbejdskrævende; desuden havde det taget flere måneder

4 Udenrigsminister Kristian Jensen til Rasmus Mariager; udenrigsminister Kristian Jensen til Anders Wivel; begge dateret 15. november 2016. Pr. 27. oktober 2016 var Alternativet ikke længere en del af den politiske aftale bag udredningen, se Justitsministeriet 2016, "Uvil- dig udredning af dansk militært engagement", 25. maj 2016.

5 Notat om møde i UM, 22/11-2016. Anders Wivel / Rasmus Mariager, 22. november 2016, Krigsudredningens arkiv.

6 Skrivelse, Rasmus Mariager og Anders Wivel til Udenrigsministeriet, 15. december 2016, Krigsudredningens arkiv.

at få overført den computer og de servere fra Justitsministeriet til Udenrigsministeriet, som rummede kildematerialet fra Irak- og Afghanistankommissionen.⁷ Med vedtagelsen af finansloven for 2018 imødekom Folketinget udredernes ansøgning, hvorpå Udenrigsministeriet den 4. januar bevilligede Københavns Universitet yderligere 1,3 millioner kroner til udredningsarbejdet samt 700.000 kroner til Udenrigsministeriet.⁸ I alt har Københavns Universitet således modtaget 9,3 millioner kroner til løn og drift, mens Udenrigsministeriet har modtaget i alt 2,7 millioner kroner til dækning af administrationsomkostninger.⁹

Udredningsgruppen har haft fast arbejdsplads i Udenrigsministeriet. Forklaringen er dobbelt: Først og vigtigst er spørgsmålet om kildeadgang. En betydelig del af det arkivmateriale, udredningen er baseret på, stammer fra Udenrigsministeriets arkiv, men også fra Statsministeriets, Forsvarsministeriets, Forsvarets Efterretningstjenestes og Politiets Efterretningstjenestes samt andre statslige myndigheders arkiver. En meget stor del af kilderne i disse arkiver er klassificerede, og anvendelse forudsætter en høj grad af sikkerhed, hvilket Udenrigsministeriet har været i stand til at levere. Dernæst er beslutningen om at arbejde i Udenrigsministeriet udtryk for en økonomisk prioritering. Såfremt udredningen skulle have til huse andetsteds, skulle der betales et stort beløb i overhead af bevillingen på de 9,3 millioner kroner med den følgevirkning, at der ville være færre ressourcer til at gennemføre udredningsarbejdet, herunder ville der være færre ressourcer til at ansætte forskere. Den 15. december 2016 meddelte udrederne derfor Udenrigsministeriet, at de ønskede at tage imod et tilbud fremsat af Udenrigsministeriet om at huse udredningsgruppen.¹⁰ For imidlertid at sikre armslængde til myndighederne har Københavns Universitet, efter ønske fra udrederne og i fuld overensstemmelse med

7 Skrivelse, Rasmus Mariager og Anders Wivel til Udenrigsministeriet, 6. september 2017, Krigsudredningens arkiv.

8 Skrivelse, Udenrigsministeriet til Det Humanistiske Fakultet, 4. januar 2018, Krigsudredningens arkiv.

9 For Folketingets tillægsbevilling se Finansministeriet 2018, *Finanslov for finansåret 2018*, §06.11.15.40, s. 38.

10 Skrivelse, Rasmus Mariager og Anders Wivel til Udenrigsministeriet, 15. december 2016, Krigsudredningens arkiv.

Udenrigsministeriet, administreret den økonomiske bevilling, og alle udgifter til udredningen – løn og drift – er således foretaget via Københavns Universitet.¹¹ Denne ordning har endvidere haft den fordel for udredningsgruppen, at forskerne under arbejdet har kunnet drage nytte af Københavns Universitets mødefaciliteter, biblioteker osv.

Kommissoriet efterspørger to, snævert forbundne analyser. Først efterspørger kommissoriet en analyse af forhold, der har at gøre med Folketingets beslutninger om at engagere Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak; dernæst efterspørger kommissoriet en analyse, der skal ”sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden”. Vi fortolker kommissoriet på den måde, at udredningen præsenterer en rekonstruktion og analyse af de historiske forløb, der var af betydning for de danske beslutninger om at engagere Danmark militært i de tre konflikter. Herunder bliver det undersøgt, hvilke oplysninger danske myndigheder indhentede og modtog, ligesom det bliver undersøgt, i hvilket omfang – og på hvilken måde – disse oplysninger blev viderebragt til Folketingets partier forud for folketingsbeslutningerne. I forlængelse heraf præsenterer udredningen en undersøgelse af de samtidige argumenter for et dansk militært engagement i henholdsvis Kosovo, Afghanistan og Irak, sådan som argumenterne blev præsenteret i Folketinget, både i Udenrigspolitisk Nævn og i folketingssalen, samt i dagspressen. I denne analyse bliver linjer og brudflader i de enkelte partiers stillingtagen på tværs af de enkelte konflikter undersøgt. Ydermere undersøger vi omfanget af Danmarks militære engagement i udlandet fra anden verdenskrigs afslutning frem til 2018. I denne analyse belyser vi endvidere det danske militære engagements institutionelle forankring, retlige grundlag og så vidt muligt tillige omfang i form af udsendt personel. For at skabe en sammenhængende fremstilling, bliver disse analyser placeret i en bredere historisk sammenhæng, hvor centrale aspekter af international politik efter den kolde krigs afslutning samt hovedtræk af dansk sikkerhedspolitik i samme periode bliver beskrevet. Med

11 Skrivelse, Udenrigsministeriet til Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet, 6. januar 2017, Krigsudredningens arkiv.

afsæt i rekonstruktionerne af de tre beslutningsprocesser præsenterer udredningen det læringsaspekt, der bliver efterspurgt i kommissoriet. Disse analyser leder frem til et antal anbefalinger samt spørgsmål, udrederne vurderer vil være relevante at stille, når danske beslutningstagere i fremtiden skal forholde sig til, om Danmark bør engagere sig militært i konflikter i og uden for Europa.

Resultaterne af udredningsgruppens arbejde offentliggøres i fire bind. Nærværende første bind er selve udredningen, og det er i dette bind, at kommissoriet bliver besvaret. De følgende tre bind er bilag til udredningen. I disse analyse- og kildebind kan interesserede læsere orientere sig om forhold, de finder særligt interessante. Bind 2 rummer to substantielle analyser af beslutningerne i 1998 og 1999 om et dansk militært engagement i Kosovo og beslutningen i 2001 om et dansk bidrag til den amerikansk ledede intervention i Afghanistan. Den første analyse er skrevet af Mikkel Runge Olesen, mens den anden analyse er udfærdiget af Sanne Aagaard Jensen og Jakob Linnet Schmidt. Bind 3 rummer Regin Schmidts omfattende analyse af den danske beslutning i 2003 om at levere styrkebidrag til invasionen af Irak. Desuden rummer dette bind Anders Wivels detaljerede analyse af politiske partiers og fremtrædende politikeres argumenter, sådan som de blev præsenteret i offentligheden og bag lukkede døre i Udenrigspolitisk Nævn, for dansk deltagelse i de tre militære aktioner samt Clara Lyngholm Mortensens og Anders Wivels ligeledes omfattende analyse af Danmarks militære engagement i udlandet 1945-2018. Endelig rummer Bind 3 Jens Elo Rytters og Anders Henriksens analyse af statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. Udredningens sidste bind rummer optryk af centrale kilder til belysning af de danske beslutninger om danske militære engagementer i Kosovo, Afghanistan og Irak.

Indsamling af kildemateriale

Kommissoriet rummer henvisninger til Irak- og Afghanistankommissionen, der blev nedsat af regeringen i 2012. Denne kommission havde til en dobbelt opgave: for det første at undersøge baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak,

og for det andet at undersøge hvad danske myndigheder foretog sig i tilslutning til tilbageholdelse af personer under krigen i Irak og Afghanistan.¹² Irak- og Afghanistankommissionen blev nedlagt, efter at Venstre dannede regering i 2015.¹³ Det er vigtigt at understrege, at den uvildige udredning har et delvis andet mandat end Irak- og Afghanistankommissionen. Til forskel fra den uvildige udredning skulle Irak- og Afghanistankommissionen således ikke beskæftige sig med beslutningerne om at engagere sig militært i Kosovo og Afghanistan. Desuden er det vigtigt at understrege, at den uvildige udredning har et historisk-politologisk sigte og ikke en juridisk tilgang, sådan som Irak- og Afghanistankommissionen havde det. Dette indebærer, at udredningen rekonstruerer og beskriver historiske begivenheder og forløb på baggrund af et afgrænset kildemateriale samt litteratur og med afsæt i en tværvidenskabelig historisk-politologisk spørgehorisont. Desuden indebærer det, at den uvildige udredning ikke skal tage stilling til, om de politiske beslutninger var i overensstemmelse med gældende love, herunder er det ikke den uvildige udrednings opgave at tage stilling til, om gældende regler og retningslinjer blev fulgt. Det er derimod udredningens opgave at rekonstruere og analysere de tre beslutningsprocesser, der ledte frem til Folketingets beslutninger om at engagere Danmark militært i konflikterne i Kosovo, Afghanistan og Irak. Samtidig er det udredningens opgave at præsentere det ovenfor beskrevne læringsaspekt.

Et særligt forhold er spørgsmålene om kildeadgang. Det hedder i den politiske aftale, der ligger til grund for udredningen, at udrederne har

”adgang til at gennemgå alle akter, der er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen, samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myn-

12 Irak- og Afghanistankommissionen blev udpeget af justitsminister Morten Bødskov den 7. november 2012. For kommissoriet se Justitsministeriet 2012, ”Kommissorium for en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan”, 27. juni 2012.

13 Statsministeriet 2015, ”Sammen for fremtiden”, juni 2015.

digheder. Myndighederne kan dog tage stilling fra sag til sag med hensyn til forskernes ønsker om gennemgang af særligt sensitivt materiale, der ikke er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen”.¹⁴

Det kildemateriale, der var oversendt til Irak- og Afghanistankommissionen, befandt sig i begyndelsen af 2017 på to servere samt en computer, der opbevarede i Justitsministeriet med henblik på aflevering til Rigsarkivet. Kildematerialet i Irak- og Afghanistankommissionens besiddelse rummede dokumenter fra bl.a. Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste og Forsvarskommandoen. Den 3. april 2017 anmodede udrederne om at få overført serverne samt computeren til udrederne, hvilket skete den 15. juni 2017. Den uvildige udredning har således haft adgang til alt det kildemateriale, som Irak- og Afghanistankommissionen var blevet overdraget ved kommissionens nedlæggelse. Ved samme lejlighed blev den uvildige udredning overleveret et antal dokumenter, som sekretariatet i Irak- og Afghanistankommissionen var i færd med at udfærdige, da kommissionen blev nedlagt, herunder blev den uvildige udredningen overdraget et ufærdigt arbejdspapir om de juridiske dokumenter fra Udenrigsministeriet vedrørende grundlaget for beslutningsforslag nr. B 118, et ligeledes ufærdigt arbejdspapir om det uklassificerede materiale fra Statsministeriet og endelig et ufærdigt arbejdspapir om kildematerialet fra Forsvarets Efterretningstjeneste i perioden 2001-2003. I mellemtiden indsamlede udrederne og forskerne kildemateriale fra relevante myndigheder samt private aktører, herunder blev der indsamlet materiale vedrørende Danmarks militære engagement i Kosovo, der ikke var omfattet af Irak- og Afghanistankommissionens kommissorium.

Anderledes stiller det sig med de private aktører. Det hedder i den politiske aftale, at udredningen ”skal kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse” i de tre konflik-

¹⁴ Citeret efter kommissoriet som gengivet ovenfor.

ter i Kosovo, Afghanistan og Irak. I en sådan undersøgelse er det naturligt også at inddrage de partipolitiske aktører. For at belyse relevante partiinterne drøftelser af de militære engagementer har udredningen søgt om adgang til de politiske partiers folketingsgruppers mødeprotokoller fraset protokollerne fra Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten har alle stillet det efterspurgte materiale til rådighed for undersøgelsen, og i de enkelte undersøgelser bliver der henvist til dette kildemateriale.¹⁵ Derimod har Venstre, der dannede regering under såvel Afghanistan- som Irakbeslutningen, afvist at lade udredningen inddrage Venstres folketingsgruppes mødeprotokol med den begrundelse, at der "først er adgang til Venstres arkiver efter 25 år".¹⁶ Det Konservative Folkeparti, der sammen med Venstre dannede regering under Afghanistan- og Irakbeslutningen, har ligeledes afvist udredningens ansøgning med henvisning til, at referaterne "ikke [er] godkendt af de enkelte folketingsmedlemmer og dermed verificeret, og dels indeholder referaterne fortroligt materiale fra f.eks. ministerier, som vi ikke retmæssigt kan videregive".¹⁷ Endelig har Dansk Folkeparti, der stemte imod beslutningsforslag nr. B 4 af 1998, men for beslutningsforslag nr. B 148 af 1999 og som ligeledes stemte for både Afghanistan- og Irakbeslutningerne, afvist udredningens arkivansøgning med den begrundelse, at Dansk Folkeparti ikke har "tradition for at udlevere referater af vore interne møder, hvilket vi formodentlig ej heller agter at gøre fremover".¹⁸ Det Radikale Venstre, der var i regering

15 E-mail, Tina Christiansen (S) til Rasmus Mariager, 8. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, John Bo Northrup (RV) til Rasmus Mariager, 3. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Jens Andersen (SF) til Rasmus Mariager, 9. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Pia Boisen (Eh) til Rasmus Mariager, 24. marts 2017, Krigsudredningens arkiv.

16 E-mail, Vibeke List (V) til Rasmus Mariager, 6. april 2017, Krigsudredningens arkiv.

17 E-mail, Mette Abildgaard (KF) til Rasmus Mariager, 28. marts 2017, Krigsudredningens arkiv.

18 E-mail, Søren Espersen (DF) til Rasmus Mariager, 13. marts 2017, Krigsudredningens arkiv. Efterfølgende har Søren Espersen til Danmarks Radio udtalt, at Dansk Folkeparti ikke er i besiddelse af referater af folketingsgruppens møder. Espersen: "Vi har aldrig nogen sinde i 20 år lavet referater af gruppemøder eller gruppebestyrelsesmøder. Vi laver referater af hovedbestyrelsesmøder, som har at gøre med organisationen. Så derfor kan vi ikke udlevere noget, vi ikke har, siger Søren Espersen". Se Larsen, Johan Blem, Issa Jeppesen og Andreas Nygaard Just, "DF'er om krigsundersøgelse: Jeg gider ikke læse den – den er nederen og fuld af fup", *dr.dk*, 25. oktober 2018.

med Socialdemokratiet under Kosovobeslutningerne 1998-1999, angav oprindeligt, at det var villig til at stille folketingsgruppens protokoller til rådighed for udredningen, men efterfølgende har partiet ikke lokaliseret protokollerne. Udredningen har derfor ikke haft adgang til at læse Det Radikale Venstres folketingsgruppes mødereferater.

Udredterne har endvidere spurgt Poul Nyrup Rasmussen (S), Anders Fogh Rasmussen (V), Niels Helveg Petersen (RV), Per Stig Møller (K), Mogens Lykketoft (S), Svend Aage Jensby (V), Uffe Ellemann-Jensen (V), Holger K. Nielsen (SF), Peter Skaarup (DF), Pia Kjærsgaard (DF) og Marianne Jelved (RV), om de er i besiddelse af personlige notater, dagbøger eller lignende, der kan belyse de historiske forløb, den uvildige udredning skal undersøge.¹⁹ Anders Fogh Rasmussen og Per Stig Møller svarede imødekomende på udredernes henvendelse. Førstnævnte overleverede i august 2017 udredningen sine personlige notater, og i en ledsagende skrivelse hedder det: "Dette er noterne i deres helhed. Der er ikke foretaget udeladelser."²⁰ I Per Stig Møllers brev til udredningen hedder det, at udredningsgruppen har modtaget alt, hvad han skrev af dagbøger i perioden fra 2002 til 2003.²¹ Mogens Lykketoft har fremsøgt de oplysninger i hans personlige optegnelser, der var relevante for udredningen i det omfang udredterne har efterspurgt oplysninger. Poul Nyrup Rasmussen, Niels Helveg Petersen, Holger K. Nielsen, Svend Aage Jensby, Pia Kjærsgaard og Uffe Ellemann-Jensen oplyste, at de ikke er i besiddelse af notater, dagbøger eller lignende om

19 E-mailkorrespondance, Rasmus Mariagers med Poul Nyrup Rasmussen, 14. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Anders Fogh Rasmussen, 14. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Niels Helveg Petersen, 14. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Per Stig Møller, 14. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Mogens Lykketoft, 14. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Uffe Ellemann-Jensen, 4. maj 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Holger K. Nielsen, 4. maj 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Peter Skaarup, 25. august 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Pia Kjærsgaard, 25. august 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Marianne Jelved, 25. august 2017, Krigsudredningens arkiv.

20 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Anders Fogh Rasmussen er citeret i skrivelse stilet til Rasmus Mariager, 22. august 2017, Krigsudredningens arkiv.

21 E-mail, Per Stig Møller til Rasmus Mariager, 19. april 2017, Krigsudredningens arkiv.

udredningens problemfelter. Der er ikke modtaget svar fra Peter Skaarup og Marianne Jelved.

Det er udredernes forståelse, at det har været muligt at komme langt – også meget langt – i beskrivelsen af de historiske beslutninger, kommissoriet efterspørger, men det har ikke været muligt at belyse alle detaljer, især fordi ikke alle beslutninger synes at have fundet vej til det skriftlige materiale. Dertil kommer, at klassificerede akter ifølge Justitsministeriets gældende cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU løbende er genstand for makulering.²² Det har heller ikke været muligt at føre samtaler med alle relevante aktører, bl.a. fordi flere er døde, men også fordi enkelte beslutningstagere har afvist at lade sig interviewe til udredningen (se nedenfor). Desuden ved vi fra faglitteraturen, at historiske aktørers erindring kan være skrøbelig, og derfor er aktørerindringer ikke altid de mest troværdige kilder.²³ I overensstemmelse med almindelige historiske og samfundsvidenskabelige tolkningsprincipper bliver der i udredningen derfor lagt vægt på det samtidige skriftlige kildemateriale, og senere udtalelser fra politikere og embedsmænd tjener da to formål. For det første at bidrage med forklaringer på historiske forhold i de tilfælde, hvor det samtidige historiske kildemateriale er tavst. For det andet at levere hypoteser, som forskningsgruppen efterfølgende har forsøgt verificeret gennem det øvrige kildemateriale. Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller og Mogens Lyketoft har alle afgivet interviews til udredningsgruppen, og i de enkelte analyser bliver der henvist hyppigt til disse interviews. Til gengæld har Poul Nyrup Rasmussen og Svend Aage Jensby afvist at lade sig interviewe. Niels Helveg Petersen meddelte på et tidligt tidspunkt, at han gerne ville interviewes, men desværre døde han inden, udredningen fik lejlighed til at tale med ham. Desuden har

22 Det hedder i sikkerhedscirkulærets § 47: "med henblik på at undgå unødigt ophobning bør klassificerede informationer destrueres, så snart de er sat ud af kraft eller i øvrigt må anses for overflødige, med mindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov." Se Justitsministeriet 2014, "Sikkerhedscirkulære", 17. december 2014.

23 Poulsen 1968, Om samtidshistorisk intervjuing; Kierkegaard 2012, Afhøringerne. Tilrettelæggelse, vanskeligheder og værdi; Olden-Jørgensen 2016, Glæder og sorger i Oral History.

udredningen gennemført interviews med ca. to håndfulde centralt placerede embedsmænd med indsigt i de historiske forløb, som udredningen analyserer. Disse embedsmænd har udredningen til gengæld lovet fuld anonymitet. Alt sammen med det formål at "kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden", som det hedder i det ovenfor citerede kommissorium.²⁴

Ministeriernes arkiver og anvendelse af kildematerialet

Udredningen og fremstillingerne i bind 2 og 3 er baseret på et vidt forgrenet og omfattende statsligt såvel som ikke-statsligt arkivalsk materiale. Endvidere er analyserne baseret på offentligt tilgængelige kilder samt på interviews med centrale danske aktører, politikere såvel som embedsmænd. Det upublicerede kildemateriale stammer hovedsageligt fra arkiver beroende i Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet samt i Forsvarets Efterretningstjeneste, Politiets Efterretningstjeneste og Værnsfælles Forsvarskommando. Her skal kort omtales materialet fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriets og Statsministeriets arkiver.²⁵ Praksis for fremskaffelse af kildematerialet har været forskellig. I Udenrigsministeriet har udrederne og forskerne rekvireret relevante akter fra ministeriets arkiv på baggrund af en arkivregistratur og ved hjælp af Udenrigsministeriets arkivmedarbejdere. Kilderne i Forsvarsministeriets arkiv er primært identificeret ved søgninger i ministeriets journalsystem af Forsvarsministeriets medarbejdere, mens materialet fra Statsministeriets arkiv er fremfundet af Statsministeriets personale efter aftale med udrederne og på baggrund af en arkivregistratur over ministeriets arkiv samt

²⁴ Citeret efter kommissoriet som gengivet ovenfor.

²⁵ For en fuldstændig beskrivelse af de enkelte fremstillingers kildegrundlag henvises til fremstillingerne i udredningens bind 2 og 3.

udredernes forespørgsler om materiale fra den sikrede del af Statsministeriets arkiv (det såkaldte "sikkerhedsarkiv").

Udenrigsministeriets arkiv har været centralt forundersøgelsen, fordi ministeriets arkiv rummer vigtige indgange til belysning af den udenrigspolitiske beslutningsproces. Materialet rummer bl.a. indberetninger fra danske NATO- og FN-repræsentationer samt referater af møder mellem danske og udenlandske aktører foruden regeringens juridiske overvejelser over det retlige grundlag forud for et militært engagement i udlandet. Desuden omfatter Udenrigsministeriets arkiv interne danske notitser samt arbejds-papirer herunder udkast og reviderede udkast til Danmarks holdninger til de konflikter Danmark engagerede sig i samt ambassadeindberetninger. Udenrigsministeriets arkiv omfatter endvidere talepunkter til udenrigsministrene samt optegnelser fra møderne i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn. Sidstnævnte kildegruppe er vigtig, da det er én af udredningens opgaver at beskrive og analysere, hvilke oplysninger skiftende regeringer videregav til Folketinget. Forsvarsministeriets arkiv rummer ligesom Udenrigsministeriets arkiv korrespondance med de danske repræsentationer i udlandet. Derudover rummer Forsvarsministeriets arkiv interne dokumenter, juridiske notitser samt korrespondance f.eks. med Forsvarskommandoen eller danske forsvarsattachéer samt andet dansk personale, der var udstationeret i udlandet i perioden. Endvidere rummer Forsvarsministeriets arkiv kilder, der kan belyse de danske tilbud til USA om danske bidrag til aktionen i Afghanistan. Statsministeriets arkiv er mindre omfattende end Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets arkiver. Til gengæld stammer en række nøgledokumenter fra Statsministeriets arkiv, såvel den almindelige del af arkivet som den sikrede del. Det handler eksempelvis om dokumenter, der belyser de dilemmaer, der knyttede sig til beslutningen om at engagere Danmark militært i Kosovo. Desuden handler det om referater fra statsministrenes samtaler med udenlandske regeringschefer og andre ledende ikke-danske politiske aktører i forbindelse med beslutningen om at gå med i krigen mod Irak. Endelig handler det om dokumenter fra bl.a. Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for

Sikkerhedsspørgsmål (Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg) og Regeringens Koordinationsudvalg.²⁶

Det har ikke været muligt at opgøre omfanget af det inddragede kildemateriale præcist, men alene i Udenrigsministeriet har udredningsgruppen gennemgået omtrent 400 aktpakker. En aktpakke kan variere fra at omfatte ganske få sider til at rumme op mod tusind sider. Dertil kommer inddragelse af kildemateriale fra andre statslige myndigheder og private aktører, herunder har især materialet fra Forsvarsministeriet og Statsministeriet været omfattende. Udredningsgruppen har med andre ord gennemgået et overordentligt omfattende kildemateriale, ligesom udredningen gennem interviews har genereret yderligere kildemateriale. Det skal for en ordens skyld understreges, at udrederne ikke har grund til at antage, at myndighederne har tilbageholdt det efterspurgte kildemateriale, og det er ikke sket, at ministerier, styrelser, Forsvaret eller andre offentlige institutioner har afvist at lade udrederne læse akter, de har fundet relevante. Det tætteste vi kommer til tilbageholdelse af dokumenter, er Statsministeriets praksis med at blænde i udvalgte kildegrupper, herunder i referater af møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Argumentet for denne praksis har været, at udrederne og forskerne alene har adgang til at læse det indhold i dokumenterne, der er relevant for udredningen. En sådan praksis rejser imidlertid spørgsmålet om, hvem der skal foretage en relevansvurdering. Desuden har Statsministeriet valgt at udtage dokumenter fra aktpakker, som Statsministeriet anså som irrelevante for undersøgelsen. Igen rejser en sådan praksis spørgsmålet om, hvem der skal foretage en sådan vurdering.

26 For en beskrivelse af Statsministeriets arkiv se Folketinget 2016, "KUU alm. del - svar på spm. 157 om at sende udvalget sit talepapir fra det åbne samråd om, hvad statsministeren kan oplyse om Statsministeriets "særlige sikkerhedsarkiv", fra statsministeren". 29. juni 2016. I sin besvarelse forklarer statsminister Lars Løkke Rasmussen, at Statsministeriets arkiv rummer en "almindelig del" og "en særlig sikret del."

Tabel 1.1 Antal dokumenter fra statslige myndigheder, udredningen har anmodet om tilladelse til at kildehenvise til

	Udenrigsministeriet, inkl. Det Udenrigspolitiske Nævn	Forsvarsministeriet, inkl. Forsvarets Efterretningstjeneste og Værnsfælles Forsvarskommando	Statsministeriet	Justitsministeriet, inkl. Politiets Efterretningstjeneste	Samlet antal
Kosovo	246 (3)	31	32	6	315 (3)
Afghanistan	169 (2)	85	50 (1)	-	304 (3)
Irak	357 (8)	13	30	-	400 (8)
Samlet antal	772 (13)	129	112 (1)	6	1.019 (14)

Tallene angiver det antal dokumenter fra ministeriernes arkiver, som udredningen har anmodet ministerierne om tilladelse til at kildehenvise til. Flere af de dokumenter, der er fundet i Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Statsministeriets arkiver, stammer fra andre statslige myndigheder. Disse dokumenter har ministerierne bistået udredningen med at få mulighed for at kildehenvise til. Udredningens materialebaggrund er således bredere, end de ovenstående tal kan efterlade indtryk af.

Tallene i parentes angiver antal afslag på dokumenter, der er søgt om tilladelse til at kildehenvise til, og som derfor ikke kan figurere i fremstillingernes fodnoter. Ud af de 14 afviste dokumenter stammer de elleve fra USA og ét fra Storbritannien. Det er således sket i to tilfælde, at det ikke har været muligt at henvise til det danske kildemateriale.

Ud over at henvise til kilder med fulde referencer (frasat kilderne fra PET's arkiv) har vi ønsket at optrykke et antal særligt centrale dokumenter i et kildebånd. I alt har vi anmodet om optryk af 85 dokumenter. Heraf blev 61 anmodninger imødekommet.

Tabel 1.2 Antal dokumenter fra statslige myndigheder, udredningen har anmodet om at få afklassificeret med henblik på optryk / afskrift

	Udenrigsministeriet, inkl. Det Udenrigspolitiske Nævn	Forsvarsministeriet, inkl. Forsvarets Efterretningstjeneste	Statsministeriet	Samlet antal
Kosovo	19 (2)	2 (1)	9 (2)	30 (5)
Afghanistan	12 (4)	3	5 (1)	20 (5)
Irak	30 (10)	1	4 (3)	35 (13)
Samlet antal	61 (16)	6 (1)	18 (6)	85 (23)

Tallene i tabellen henviser til de myndighedsarkiver, hvori det enkelte dokument er fundet. Tallene i parentes angiver afslag. Det bemærkes, at det enkelte afslag ikke nødvendigvis er udtryk for, at den arkivmyndighed, hvori dokumentet er fundet, har givet afslag på optryk. Et afslag kan ligeledes være givet, fordi udstederen af det enkelte dokument har afvist at lade dokumentet optrykke. Således har arkivmyndighederne i et antal tilfælde ikke selv kunne afgøre, om det enkelte dokument kunne optrykkes, men har måttet sende udredningens anmodning om optryk i høring hos dokumentets udsteder.

Udredningens opbygning

Udredningen er struktureret i fire dele, der samlet omfatter ni kapitler foruden hovedkonklusioner og anbefalinger, der præsenteres først i udredningen samt en afsluttende konklusion. Dertil kommer en oversigt over litteratur- og kildeoversigter mv. I det følgende vil der blive gjort rede for, hvordan de enkelte kapitler relaterer sig til kommissoriets besvarelse.

Del 1 rummer to kapitler. I nærværende, første kapitel er der gjort rede for de rammer, der har været gældende for udredningen, herunder er udredningens kommissorium gengivet. Desuden er kommissoriet blevet fortolket, ligesom spørgsmålene om kildeadgang og kildeanvendelse er beskrevet. Det er vigtigt for udredningens troværdighed, at der er gennemsigtighed om de vilkår, udredningen er skrevet under, og vi har derfor valgt at være eksplicitte om disse forhold. I kapitel 2 bliver der redegjort for undersøgelsens analytiske fokus, og der bliver redegjort for, hvordan det militære engagement er indlejret i udenrigspolitikken. Med afsæt i en kortfattet redegørelse for konturerne af den eksisterende forskning i dansk udenrigspolitik historie efter den kolde krig og især den

begrænsede forskning i den udenrigspolitiske beslutningsproces, præsenteres herefter udredningens analysemodel. I analyserne af beslutningsprocesserne bliver der fokuseret på fire forhold: For det første bliver det undersøgt, hvordan de danske beslutninger blev påvirket af ydre forhold. Dernæst analyserer vi betydningen af indre danske forhold. For det tredje bliver det analyseret, om fortidens skygger gjorde sig gældende, når beslutninger om dansk krigsdeltagelse blev truffet. For det fjerde undersøges det, hvilke forventninger til fremtiden politikerne havde, når de traf beslutninger om danske militære bidrag til internationale operationer. Hvilke gevinster kunne Danmark forvente at få i tilfælde af den ene eller anden beslutning, og hvilke omkostninger ville Danmark forventeligt skulle betale?

Udredningens del 2 rummer kapitlerne 3 og 4. I kapitel 3 bliver de aspekter af international politik i postkoldkrigsæraen beskrevet, det er relevant at kende til for at forstå beslutningerne om et dansk militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Det er historien om postkoldkrigsæraen som det unipolære moment i international politik, og det er historien om periodens nye sikkerhedspolitiske trusler, sikkerhedspolitikens globalisering samt FN og NATO's ændrede rolle efter den kolde krig. Kapitlet trækker tråde frem til vore dage, fordi vi opfatter postkoldkrigsæraen som én sammenhængende, endnu uafsluttet periode. Kapitel 4 er en analyse af militærpolitikens rolle og det militære engagements indlejring i dansk udenrigspolitik siden 1864. Formålet med at analysere de lange linjer er at identificere kontinuitet og forandring i den rolle som militærpolitikken og det militære engagement har spillet fra 1864 og frem til i dag. Kapitlet bidrager til udredningen ved at identificere den historiske kontekst, som dette engagement er indlejret i og ved at beskrive, hvordan ændringerne i det militære engagement er forløbet.

Del 3 rummer de efterfølgende tre kapitler. Kapitlerne bidrager til udredningen ved at besvare spørgsmålene om, hvilke oplysninger danske myndigheder modtog om konflikterne i Kosovo, Afghanistan og Irak, hvordan disse oplysninger indgik i den politiske proces, og hvilke oplysninger skiftende regeringer videregav til Folketingets partier forud for de enkelte beslutninger om at levere

danske styrkebidrag til konflikterne. Desuden rummer kapitlerne analyser af, hvordan de enkelte beslutninger blev påvirket af ydre og indre forhold, og hvilken rolle historiske erfaringer samt forventninger til fremtiden spillede i beslutningsprocessen.

Endelig følger i del 4 det 8. og 9. kapitel. I kapitel 8 bliver udredningens læringsaspekt præsenteret. Det er selvsagt ikke udredningens opgave at tage stilling til, hvorvidt og hvor hyppigt Danmark i fremtiden skal bidrage til militær magtanvendelse i udlandet. Derimod er det opgaven at anvende udredningens analyser som udgangspunkt for at udvikle og sikre kvaliteten af Danmarks militære engagement inden for de rammer, som regeringen og Folketinget vedtager. Kapitel 9 rummer udredningens konklusion. Med afsæt i udredningens samlede analyseresultater bliver der i kapitlet leveret en analyse af mønstre i beslutningsprocessen på tværs af de tre krigsbeslutninger. Blandt andet bliver følgende spørgsmål besvaret: Hvem argumenterede for dansk krigsdeltagelse, og hvilke argumenter anvendte de? I hvilket omfang var beslutningerne drevet frem af eksternt pres? Hvilken rolle spillede erfaringerne fra tidligere beslutninger? Hvori bestod beslutningstagernes forventninger til fremtiden i lyset af beslutningerne?

KAPITEL 2

Analytiske knudepunkter: Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?

Indledning

Det findes ingen konsensusforståelse af Danmarks militære engagement. Både i forskningslitteraturen og i den journalistiske litteratur præsenteres en række forskellige årsager til stigningen i engagementet og forandringerne i det militære engagements mål og institutionelle indlejring. Også gevinster og omkostninger ved Danmarks militære engagementet giver de hidtidige analyser forskellige og til dels modstridende bud på. Samtidig er det militære engagement genstand for politisk debat, der både retter sig mod de enkelte beslutninger om at deltage i militære operationer, de militære operationers forløb og konsekvenserne for Forsvarets fremtidige finansiering og organisering.

I lyset af den videnskabelige og analytiske uenighed samt politiske debat om Danmarks militære engagement er det særligt vigtigt, at udredningen tydeligt og eksplicit redegør for de antagelser, som ligger til grund for dens analyser. Formålet med dette kapitel er derfor at identificere udredningens analytiske knudepunkter og at formulere disse i en analysemodel. Dette bidrager til at sikre gennemsigtighed for læserne, der dermed får et solidt grundlag for at kende og kunne vurdere forudsætningerne for de konklusioner, som udredningen drager på baggrund af analysens

konklusioner.²⁷ Mens beskrivelsen af kildeadgang og kildeanvendelse i kapitel 1 udgør det ene ben i denne gennemsigthed, så udgør identifikationen af udredningens analytiske knudepunkter i dette kapitel det andet ben.

Samtidig er opstillingen og anvendelsen af en analysemodel en nødvendig forudsætning for at kunne systematisere det store empiriske materiale, der ligger til grund for en udredning om den politisk-administrative beslutningsproces. Uden en analysemodel risikerer analysen at ende som en meningsløs og ustruktureret beskrivelse.²⁸ Det er samtidig vigtigt, at analysemodellen ikke spærrer for nye iagttagelser, og at den ikke fastlåser læsningen i ubrydelige mønstre, som blot bekræfter den forståelse, man måtte have inden læsningen.²⁹ Ikke mindst i forbindelse med et udredningsarbejde er det væsentligt at være åben overfor de oplysninger, som er indeholdt i hidtil ukendt og/eller klassificeret materiale, og som forventeligt giver ny viden, der kan supplere eller undergrave eksisterende tolkninger. Vores analysemodel søger med det udgangspunkt at tilgodese behovet for at strukturere det omfattende kildemateriale på en måde, der gør det muligt for os at identificere mønstre og årsagssammenhænge, og samtidig sætte den historie, som kilderne fortæller, i centrum. Formålet er at opfylde kommissoriets ønske om en historisk udredning og at sikre, at denne bliver begrebs- og teoriinformeret på en måde, der sikrer systematik og læring.

Kapitlets argument falder i fem afsnit. I første afsnit redegør vi kort for hvilke analysespørgsmål, der følger af udredningens kommissorium, dvs. de analysespørgsmål, som analyserammen skal understøtte en systematisk analyse af. I andet afsnit definerer vi, hvad vi forstår ved militært engagement, og hvordan det militære engagement er relateret til udenrigspolitikken. Tredje afsnit diskuterer eksisterende forklaringer på Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak, og med det udgangspunkt identificerer vi i det fjerde afsnit de analytiske knudepunkter om Dan-

27 Se også diskussionen i Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 16-18.

28 Meyer 2001, *Between theory, method, and politics: positioning of the approaches to CDA*, s. 14-31; Bazeley og Jackson (red.) 2013, *Qualitative data analysis with NVivo*, s. 331.

29 McKeown 2004, *Case studies and the limits of the quantitative worldview*, s. 139-167.

marks militære engagement, som ligger til grund for analyserne i denne udredning i form af en analysemodel. Endelig konkluderer vi på kapitlets diskussioner i det femte afsnit.

Hovedtemaer og analytisk fokus

Kapitel 1 redegjorde for folketingsflertallets kommissorium og udredningens fortolkning af dette. Det fremgår af denne tolkning, at udredningens hovedformål er at foretage to snævert forbundne analyser, hvor vi først *beskriver* og *analyserer* beslutningsprocessen og med det udgangspunkt uddrager en *læring* for eftertiden om, hvilken viden og hvilke værktøjer regeringen, Folketinget og offentligheden med fordel kan benytte sig af for at kvalitetssikre fremtidige beslutningsprocesser om dansk militært engagement. På baggrund af kommissoriet og vores fortolkning kan udredningens hovedtemaer udkrystalliseres i fire spørgsmål:

- Hvilke oplysninger lagde beslutningstagerne til grund for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak?
- Hvordan anvendte beslutningstagerne de relevante oplysninger, da de traf beslutningerne om dansk militært engagement?
- I hvilket omfang videreformidlede beslutningstagerne disse oplysninger til Folketinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn, og til offentligheden?
- Hvad kan vi lære af disse begivenheder i forbindelse med fremtidige beslutninger om Danmarks militære engagement?

Udredningen søger med det udgangspunkt at sikre en trefoldig analytisk gevinst. For det første er det afgørende for både en forståelse af beslutningsprocessen og den efterfølgende læring, at udredningen sikrer en "retvisende beskrivelse" af beslutningsprocessen i forbindelse med de fire beslutningsforslag, som er nævnt

i den politiske aftale.³⁰ Et centralt formål i udredningen er således at afdække beslutningsprocessen i forbindelse med vedtagelsen af hver af de fire beslutningsforslag: hvem fik hvilke oplysninger hvornår, i hvilket omfang blev de videreformidlet, og hvordan indgik de i beslutningsprocessen. For det andet skal udredningen analysere disse processer for på den baggrund at tilvejebringe en forståelse af den enkelte beslutningsproces og et udgangspunkt for at identificere mønstre og udviklinger på tværs af de fire beslutningsprocesser. På baggrund af disse tværgående indsigter skal udredningen for det tredje tilvejebringe en retvisende læring for eftertiden.

Udenrigspolitik, militærpolitik og militært engagement

Udredningens formål er at beskrive, analysere og uddrage en retvisende lære af "Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan".³¹ Det rejser spørgsmålet om, hvad vi forstår ved militært engagement, og hvordan det militære engagement relaterer sig til andre dele af udenrigspolitikken.

Der findes ingen konsensusdefinition af udenrigspolitik, og eksisterende definitioner har alle både styrker og svagheder.³² Handler udenrigspolitik udelukkende om, hvad diplomater gør og siger på vegne af deres regeringer, eller bør forståelsen udvides til at omfatte alt, hvad der gøres og siges af de mange og meget forskelligartede aktører i international politik?³³ Litteraturen rummer meget brede definitioner, hvor udenrigspolitik forstås som "broadly to include the full range of a state's relationship with the outside world, not just those expressed by a foreign ministry".³⁴ I denne forståelse er udenrigspolitikken en bro, der forbinder samfundet inde i staten med det internationale samfund, men hvor mange forskellige aktører – politikere, embedsmænd, borgere, myndig-

30 Se også diskussionen i kapitel 1.

31 Se kommissoriet i kapitel 1.

32 Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 2.

33 Hill 2015, *Foreign policy in the twenty-first century*, s. 4.

34 Hill 2013, *The national interest in question: Foreign policy in multicultural societies*, s. 12.

heder, organisationer og private firmaer – kan have forskellige relationer på kryds og tværs. Andre forståelser fokuserer snævert på udenrigspolitikken som en stats eksterne relationer,³⁵ eller ”en stats adfærd over for andre stater.”³⁶ Også når det gælder politikens genstandsfelt varierer definitioner fra fokus på langsigtede udviklinger i politikken til fokus på specifikke beslutninger.³⁷

Her forstår vi udenrigspolitik som den del af statens aktivitet, der omhandler relationer mellem staten og aktører udenfor staten, typisk andre stater i det internationale system.³⁸ Som det er typisk i udenrigspolitiksanalyse fokuserer udredningen på, hvilke mål Danmark forfølger, hvilke instrumenter beslutningstagerne anvender for at nå deres mål, hvilke aktører der er de væsentligste i beslutningsprocessen, og hvilke påvirkninger de er udsat for.³⁹

Udenrigspolitikken er i vores forståelse ikke frakoblet indenrigspolitikken. Det er nyttigt at lave en analytisk distinktion mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik for at sikre en fokuseret analyse, men det er samtidig væsentligt at være opmærksom på samspillet mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik. For det første henvender udenrigspolitikken sig både til et internationalt og et indenrigspolitisk publikum.⁴⁰ Det betyder, at de politiske beslutningstagere ofte må balancere mellem hensynet til internationale samarbejdspartnere og den offentlige opinion i de offentlige begrundelser, som de giver for de udenrigspolitiske valg. Det betyder også, at de begrundelser, der gives i offentligheden, kan stride mod de overvejelser, der er gjort bag lukkede døre i regeringskontorer-

35 Rosenau 1980, *The scientific study of foreign policy*.

36 Bjøl 1973, *Udenrigspolitik*. Se også Brian Whites ofte anvendte definition af udenrigspolitik som ”that area of governmental activity which is concerned with relationships between the state and other actors, particularly other states, in the international system”, White 1989, *Analyzing Foreign Policy: Problems and Approaches*, s. 1.

37 Se eksempelvis Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 1-3; Grieco, Ikenberry og Mastanduno 2014, *Introduction to international relations: Enduring questions and contemporary perspectives*, s. 106.

38 Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 3; Mouritzen og Wivel 2012, *Explaining foreign policy: international diplomacy and the Russo-Georgian war*, s. 19.

39 Beach 2012, *Analyzing foreign policy*; Hill 2013, *The national interest in question: Foreign policy in multicultural societies*.

40 Se eksempelvis Buzan, Wæver og de Wilde 1998, *Security: a new framework for analysis*, s. 25.

ne og videreformidlet på diplomatiske møder med andre landes repræsentanter. Særligt spørgsmål, der angår national sikkerhed og anvendelse af væbnet magt, er typisk karakteriseret ved en lukket beslutningsproces, hvor kun få centrale aktører inddrages.

For det andet er den udenrigspolitiske beslutningsproces reguleret af lovgivningen og påvirket af de institutioner, den er indlejret i.⁴¹ I Danmark regulerer grundlovens §19 den udenrigspolitiske beslutningsproces. Kongen, i praksis regeringen, har den udenrigspolitiske kompetence (§19, stk. 1), og "Folketinget kan derfor ikke uden om regeringen træffe beslutning om anvendelse af militær magt og det kan heller ikke (med retligt bindende virkning) pålægge regeringen en sådan magtanvendelse."⁴² Regeringen kan anvende militær magt i tilfælde af et væbnet angreb på det danske territorium eller danske styrker, dvs. i selvforsvar, uden Folketingets samtykke, men i andre tilfælde kræver anvendelse af militær magt Folketingets samtykke. Samtidig gælder regeringens ret til militær magtanvendelse kun i tilfælde af et konkret svar på et konkret angreb. Ordlyden i grundlovens §19, stk. 2, er ganske vist anvendelse af "militære magtmidler mod nogen fremmed stat", men den regeringspraksis, som er udviklet gennem de seneste årtier, bekræfter en bred fortolkning, "hvorefter bestemmelsen anses for at omfatte enhver (væsentlig) brug af militær magt i udlandet, uanset om denne retter sig mod stater eller private aktører, og uanset om magt-

41 Litteraturen om den såkaldt demokratiske fred peger således på, at liberale demokratier har en mere langsom og kompleks og transparent beslutningsprocedure end autoritære regimer, og at dette lægger begrænsninger på regeringers mulighed for militært engagement og især anvendelse af militære magtmidler mod andre liberale demokratier, se eksempelvis Maoz og Russett 1993, *Normative and structural causes of democratic peace, 1946–1986*; Reiter og Stam 2002, *Democracies at war*; Lipson 2013, *Reliable partners: How democracies have made a separate peace*. Når det gælder demokratiske staters militære engagement efter den kolde krig, så peger Mello i sit studie af interventionerne i Kosovo, Afghanistan og Irak på, at forfatningsmæssige begrænsninger i regeringens og parlamentets mulighed for at træffe beslutning om deltagelse i militære interventioner medvirker til at forklare forskelle i demokratiske landes deltagelse, se Mello 2014, *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*.

42 Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. Se også Taksøe-Jensen 2006, § 19 Afsnit 1-3, s. 178.

tanvendelsen sker med samtykke fra territorialstaten”.⁴³ Formen for Folketingets samtykke gives typisk i form af en folketingsbeslutning. Et samtykke givet efter grundlovens §19, stk. 2, binder regeringen både hvad angår mål for den militære magtanvendelse, omfanget (eksempelvis antal tropper og fly) og varigheden af det militære engagement.⁴⁴ Ifølge grundlovens §19, stk. 3, har regeringen desuden pligt til at ”rådføre” sig med Det Udenrigspolitiske Nævn ”forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde”.⁴⁵ I det militære engagement gælder det alle sager, som kræver Folketingets samtykke efter grundlovens § 19 stk. 1 og 2 samt bl.a. justeringer af styrkebidrag og materiel indenfor et eksisterende folketingsmandat. Regeringens pligt til at rådføre sig med Nævnet ”må antages at inkludere en oplysningspligt for regeringen og en pligt til at oplyse nævnet på en måde og i et omfang, som sætter Nævnets medlemmer i stand til at danne sig en kvalificeret opfattelse af de sager, som regeringen lægger frem.”⁴⁶

For det tredje er udenrigspolitikken en del af den politiske kamp om interesser og værdier.⁴⁷ Udenrigspolitiske beslutninger om handelsaftaler, udviklingshjælp og deltagelse i internationale militære operationer er *politiske* beslutninger, ligesom beslutninger om skatteprocent eller udgifter til sundhedsvæsenet er det i indenrigspolitikken. Det betyder ikke, at alle beslutninger er mulige, eller at alle beslutninger har det samme niveau af omkostninger og gevinster for beslutningstageren og de samfund, som beslutningerne træffes på vegne af. I såvel indenrigspolitik som udenrigspolitik træffes beslutningerne inden for et *handlerum* afgrænset af de internationale og indenrigspolitiske omgivelser og påvirket af de spor, der er lagt ud af tidligere beslutninger og forventningen til

43 Rytter og Henriksen 2010, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. Se også Dalsgaard og Krunke 2016, Hvem beslutter om Danmark kan gå i krig?; Rehfeld 2016, Dansk udenrigspolitisk aktivisme og udviklingen af den humanitære folkeret – danske strategier på det folkeretlige område.

44 Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

45 Rigsdagen 1953, ”Danmarks Riges Grundlov”, § 19, stk. 3.

46 Rytter og Henriksen 2018, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

47 Se eksempelvis Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 62-93.

fremtidige omkostninger og gevinster ved en given beslutning.⁴⁸ Det er denne opfattelse af udenrigspolitik, som udgør udgangspunktet for analysemodellen nedenfor.

Som indenrigspolitik er udenrigspolitik en samlebetegnelse, der dækker over en række forskellige politikområder.⁴⁹ Det følger af udredningens kommissorium, at analysen retter sig snævert mod den del af udenrigspolitikken, som omhandler anvendelsen af militær magt, dvs. militærpolitikken defineret som "the use of military power to uphold defence and security policies".⁵⁰ Militærpolitikken er således bredere end forsvarspolitikken, der fokuserer snævert på forsvaret af det nationale territorium, men snævrere end sikkerhedspolitikken, som typisk omfatter både civile og militære instrumenter.⁵¹ Militærpolitikken omfatter i denne definition de militære aspekter af sikkerhedspolitikken, militærdoktriner, Forsvarets organisering og deltagelse i militære operationer. Inden for militærpolitikken er vores fokus rettet mod Danmarks militære engagement, som vi definerer som aktiv anvendelse af Forsvaret i udenrigspolitikken uden for Danmarks grænser. Danmarks militære engagement er således den del af militærpolitikken, hvor det danske forsvar anvendes til at forfølge udenrigspolitiske mål, der rækker ud over forsvaret af det nationale danske territorium.

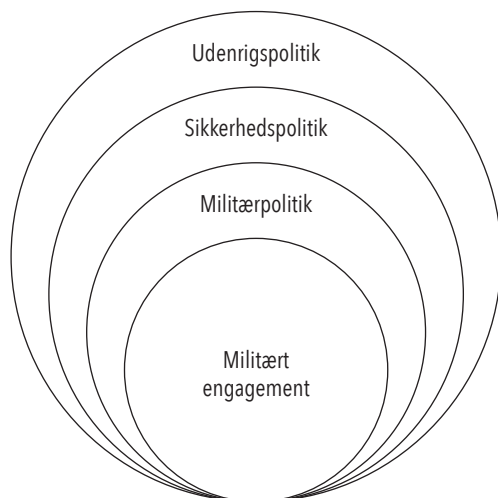
48 Logikken i denne forståelse af udenrigspolitikken bygger på Nikolaj Petersens arbejde om handlerum i dansk udenrigspolitik. Se eksempelvis Petersen 2007, Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen; Petersen 2016, Dansk udenrigspolitik efter den Kolde Krig – et handlerum.

49 Mariager 2006, *I tillid og varm sympati: dansk-britiske forbindelser og USA under den tidlige kolde krig*, s. 511.

50 Rickli 2008, European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies, s. 7.

51 For en kritik af denne brede forståelse af sikkerhedspolitikken, se Walt 1991, The renaissance of security studies.

Figur 2.1 Danmarks militære engagement er indlejret i udenrigspolitikken



Hvad ved vi om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak?

Studiet af Danmarks militære engagement er ligesom studiet af dansk udenrigspolitik generelt tæt sammenvævet med den politiske debat om udenrigspolitikken og den udenrigspolitiske praksis. Under den kolde krig foregik studiet af dansk udenrigspolitik typisk med udgangspunkt i den såkaldte adaptionsteori,⁵² der fokuserer på hvordan stater tilpasser sig deres eksterne miljø.⁵³ Teorien var formuleret som en generel tilgang til at forstå udenrigspolitik,

52 Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 13.

53 Petersen 1977, *Adaptation as a framework for the analysis of foreign policy behavior*. Med inspiration fra Nikolaj Petersen, præsenterer Hans Mouritzen en væsentlig omarbejdning af teorien, der fokuserer på regimer frem for stater, se Mouritzen 1988, *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*.

særligt for mindre lande, men reflekterede i høj grad de særligt danske erfaringer med de vilkår, der fulgte af at være en småstat.⁵⁴

Efter den kolde krig er dansk udenrigspolitik ofte blevet betegnet som 'aktivistisk' af både forskere og politikere, og selv om der er en fællesmængde i forståelsen af begrebet (øget militært engagement, øget dansk synlighed på udvalgte områder i international politik), så er der både uklarhed og decideret uenighed om begrebets indhold, og derfor også om årsagerne til og konsekvenserne af aktivismen.⁵⁵ Særligt to debatter har i årtierne efter den kolde krigs afslutning spillet en fremtrædende – undertiden overlappende – rolle i både den politiske debat og forskningslitteraturen. Den første debat handler om, hvorvidt de seneste årtiers militære aktivisme – herunder krigene som er genstand for denne udredning – er udtryk for en fortsættelse af grundlæggende prioriteringer i dansk udenrigspolitik eller snarere en forandring eller måske lige frem en transformation af disse prioriteter således, at dansk udenrigspolitik i dag fremstår som væsensforskellige fra udenrigspolitikken før 1990. Den anden debat handler om, hvorvidt, hvordan og i hvilken grad dansk udenrigspolitik er aktivistisk. Denne debat væves undertiden sammen med spørgsmålet om kontinuitet og forandring i en diskussion om, hvorvidt nutidens aktivisme udgør en kontrast til tidligere perioders udenrigspolitik.⁵⁶

Samtidig er aktivisme-debatten ofte knyttet så tæt til diskussionen af Danmarks militære engagement, at det kan være svært at adskille disse.⁵⁷ Under udtryk som "aktiv internationalisme", "aktiv

54 Breitenbauch og Wivel 2004, *Understanding national IR disciplines outside the United States: political culture and the construction of International Relations in Denmark*, s. 425.

55 Pedersen 2012, *Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme*, s. 113-116; Wivel 2013, *From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics*, s. 299-300; Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*, s. 339.

56 For oversigter over og diskussioner af udviklingen af litteraturen om dansk udenrigspolitisk aktivisme, se Pedersen og Gram-Skjoldager 2015, *International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus*; Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*; Pedersen 2018, *Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy*.

57 Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*.

udenrigspolitik", "udenrigspolitisk aktivisme", "militær aktivisme" mv. analyserer den eksisterende forskning dansk udenrigspolitik efter den kolde krig. Herunder beskriver og analyserer litteraturen, hvordan politikken blev tilpasset post-koldkrigsæraens nye internationale rammevilkår, og hvilke ændringer denne tilpasning medførte sammenlignet med perioden under den kolde krig og endnu tidligere. Samtidig søger forskningen svar på spørgsmålet om, hvorfor dansk udenrigspolitik blev ændret, og ofte bliver spørgsmålet rejst, hvilken rolle USA spillede i denne proces. En central diskussion handler om, hvordan Danmark gik fra at være et land, der søgte brobygning mellem Øst og Vest under den kolde krig til at være et krigsførende land med kampenheder i forreste række på flere kontinenter efter Berlinmurens fald. Ydermere fokuserer litteraturen på de politiske og militære konsekvenser

af Danmarks bidrag til postkoldkrigsæraens militære interventioner.⁵⁸

Analyserne af Danmarks udenrigspolitiske udvikling, herunder udviklingen i Danmarks militære engagement, er karakteriseret ved en teoretisk pluralisme, der afspejler kompleksiteten i Danmarks eksterne miljø siden den kolde krigs afslutning.⁵⁹ De er dog i overvejende grad forenet i fokus på de generelle udviklinger i udenrigspolitikken over tid, mens de, som påpeget af Henrik Larsen, kun i meget ringe omfang beskæftiger sig med den udenrigspolitiske beslutningsproces og forklaring af den enkelte

58 Se eksempelvis Wivel 2005, *Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma*; Petersen 2006, *Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger*; Jakobsen 2007, *Still Punching Above Their Weight? Nordic Cooperation in Peace Operations after the Cold War*; Mouritzen 2007, *Denmark's super Atlanticism*; Ringmose og Rynning 2008, *The Impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership*; Guillaume 2008, *Confronting the "Small State Syndrome": Danish Post-Cold War Foreign Policy and the Use of Cold War History*; Petersen 2010, *Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009*; Henriksen og Jens Ringmose 2011, *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*; Rasmussen 2011, *Den gode krig? Danmark i Afghanistan 2006-2010*; Pedersen 2012, *Fra aktiv internationalisme til international aktivisme. Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme*; Henriksen og Ringmose 2012, *What did Denmark Gain? Iraq, Afghanistan and the Relationship with Washington*; Olesen 2012, *Two Danish Activist Foreign Policies? Changing perceptions of threat and "activism" in Danish foreign policy*; Branner 2013, *Denmark Between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?*; Kristensen (red.) 2013, *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*; Wivel 2013, *From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics*; Andersen 2014, *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan. Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014*; Olesen og Nordby 2014, *The Middle Eastern Decade: Denmark and Military Interventions*; Vestenskov 2014, *Krig i Afghanistan gennem fire årtier: En analyse af udviklingen i historieskrivningen*; Breitenbauch 2015, *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*; Jakobsen og Ringmose 2015, *In Denmark, Afghanistan is Worth Dying For: How Public Support for the War was Maintained in the Face of Mounting Casualties and Elusive Success*; Mariager (red.) 2015, *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*; Pedersen og Gram-Skjoldager 2015, *International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus*; Rynning 2016, *Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001. Bo Lidegaards analyse af Danmark i krig er henvendt til et bredere publikum end den egentlige forskningslitteratur, men giver samtidig et af de klareste bud på USA's betydning for Danmarks militære aktivisme, se Lidegaard 2018, *Danmark i krig*.*

59 Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 41-43.

udenrigspolitiske beslutning.⁶⁰ Analyser af dansk udenrigspolitik efter den kolde krig beskæftiger sig således kun i meget begrænset omfang med de beslutningsprocesser, der ledte frem til de danske militære bidrag til aktionerne i Kosovo, Afghanistan og Irak, hvilket nok også afspejler kildesituationen, for så vidt som at relevante myndigheders arkivmateriale i vidt omfang fortsat er klausuleret.

Der er dog enkelte eksempler. Peter Viggo Jakobsen argumenterer for, at Danmarks beslutning om at bidrage til NATO's operation i Kosovo kan opfattes som en "logisk" og endda "forudsigelig" videreførelse af dansk udenrigspolitik op gennem 1990'erne, hvor Danmark fremstod som en "pålidelig allieret", der "ukritisk" fulgte USA's politik. Bjørn Møller argumenterer for, at hensynet til USA var af væsentlig betydning for Danmarks militære engagement i Kosovo, men at det danske engagement samtidig kan tolkes som udtryk for et ønske om dels at øge Danmarks indflydelse i USA efter 1980'ernes fodnotepolitik, dels at den danske regering og folketingsflertallet i slutningen af 1990'erne tilsluttede sig en liberal kosmopolitanisme i udenrigspolitikken og dermed ønsket om at sprede såkaldt "bløde" værdier i international politik herunder "respekt for menneskerettighederne."⁶¹

Den danske beslutning om militært engagement i Afghanistan er analyseret af Nikolaj Petersen, der med reference til offentligt tilgængelige kilder samt optegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn, analyserer den danske politik inden for rammerne af, hvilke "krav og forventninger", der blev stillet til Danmark udefra

60 Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 22. Dette er særligt bemærkelsesværdigt set i lyset af, at en af de disciplin grundlæggende klassikere i det danske studie af international politik er Ole Karup Pedersens studie af, hvordan den mangeårige udenrigsminister P. Munch og hans samtidige beslutningstageres opfattelse af Danmarks internationale udfordringer og muligheder bidrog til at forme udenrigspolitikken. Se Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik* samt diskussionen i Breitenbach og Wivel 2004, *Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark*, s. 425-427.

61 Jakobsen 2000, *Denmark at War. Turning point or Business as usual?*, s. 80; Møller 2000, *Dansk udenrigspolitik efter Kosovo*, s. 179. Om kosmopolitismen se Rasmussen 2005, 'What's the Use of It?' Danish Strategic Culture and the Use of Armed Forces; om fodnotepolitikken se Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*.

(USA, NATO, FN eller EU). Petersen konkluderer, at den danske Afghanistanbeslutning først og fremmest blev taget på dansk initiativ, at Nyrup Rasmussens SR-regering havde lagt kursen inden regeringsskiftet i november måned 2001, men at der internt i SR-regeringen var forskellige holdninger til, hvad et dansk bidrag skulle omfatte.⁶² Lars Halskov og Jacob Svenden deler i deres journalistiske fremstilling fra 2012 Petersens konklusioner vedrørende Afghanistanbeslutningen, men de føjer også væsentligt til, nemlig at det dansk forsvar synes at have spillet en vigtig rolle i det forløb, der resulterede i et dansk tilbud til USA om at levere styrkebidrag til operationen i Afghanistan. Denne konklusion er baseret på interviews med højtstående officerer.⁶³

Den danske beslutning om dansk deltagelse i den koalition, der invaderede Irak i 2003, er analyseret af Nikolaj Petersen, der finder, at beslutningen i høj grad var præget af statsminister Anders Fogh Rasmussens ønske om at styrke forholdet mellem Danmark og USA til gavn for Danmark og danske interesser. Petersen understreger Fogh Rasmussens betoning af, at Irakbeslutningen handlede om "vigtige værdier" så som "fred og demokrati, troværdighed og et stop for en hensynsløs diktators farlige og grusomme regime" (Petersens gengivelse),⁶⁴ og han henviser samtidig til Fogh Rasmussens betoning af et værdifællesskab mellem Danmark og USA. Desuden identificerer Petersen et ønske hos Fogh Rasmussen om at gøre op med den danske småstatsmentalitet.⁶⁵ Ud over Nikolaj Petersens analyser, der er offentliggjort umiddelbart efter Irakbeslutningen, foreligger et antal journalistiske fremstillinger, der i flere tilfælde placerer sig tolkningsmæssigt i forlængelse af Petersens analyser. Martin Kaae og Jesper Nissen argumenterer for, at Anders Fogh Rasmussens ønske om at støtte USA afspejlede statsministerens sympati for USA samt et ønske om at gøre op med

62 Petersen 2002, *Den tro allierede: Danmark og 11. september*, s. 119; Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*.

63 Halskov og Svendsen 2012, *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og hvordan politikere og generaler famlede i blinde*.

64 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*, s. 595.

65 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*, s. 577, 595.

tidligere tiders danske udenrigspolitik.⁶⁶ Tilsvarende har Michael Bjerre, Jesper Larsen og Karl Erik Stougaard argumenteret for, at Foghs beslutning afspejlede statsministerens opfattelse, at det var i Danmarks langsigtede interesse at befinde sig på samme side som USA i kampen mod terror.⁶⁷ Derimod anlægger Jesper Tynell et andet perspektiv, når han argumenterer for, at det var en opfattelse i VK-regeringen, at det ville være vanskeligt at overbevise befolkningen om den virkelige forklaring på Danmarks motivation for at gå ind i krigen – at Danmark skulle ”tækkes” USA – og derfor pressede regeringen Udenrigsministeriets folkeretskontor til at et folkeretsnotat, der legitimerede krigen.⁶⁸ Endelig beskæftiger flere journalistiske fremstillinger sig med spørgsmålet om, hvorvidt statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsministerier Per Stig Møller videregav alle relevante oplysninger til Folketinget forud for beslutning i marts 2003 om at støtte den amerikansk anførte koalition i magtanvendelsen over for Irak.⁶⁹

Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?⁷⁰

Variationer i Danmarks militære engagement er hverken drevet alene af eksterne eller interne forhold, men snarere af deres sam-

66 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak. Hvorfor gik Danmark i krig?*

67 Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra. Danmark og Irakkrigen*, s. 196.

68 Tynell 2016, *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, s. 326-327.

69 Se især Aagaard 2005, *I nationens tjeneste. Frank Grevil – Majoren, der fik nok*; Elkjær 2008, *Kære statsminister! Løgnen om Irak*.

70 Der skelnes undertiden i studiet af international politik mellem teoretiske tilgange, der søger at forklare international politik som resultatet af sociale og materielle forhold uden for aktørerne, og tilgange der søger at forstå international politik med udgangspunkt i aktørernes kollektive forståelser af, hvordan verden ser ud. Som vist af Henrik Larsen kan denne distinktion ikke helt opretholdes, når det gælder teoretiske tilgange til studiet af dansk udenrigspolitik, hvor tilgangene snarere ligger på et kontinuum mellem de to positioner. Vores analyse ligger tættest på den forklarende ende af dette kontinuum. For det generelle argument, se Hollis og Smith 1990, *Explaining and understanding international relations*. For Larsens diskussion, se Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 18-21, 257-260.

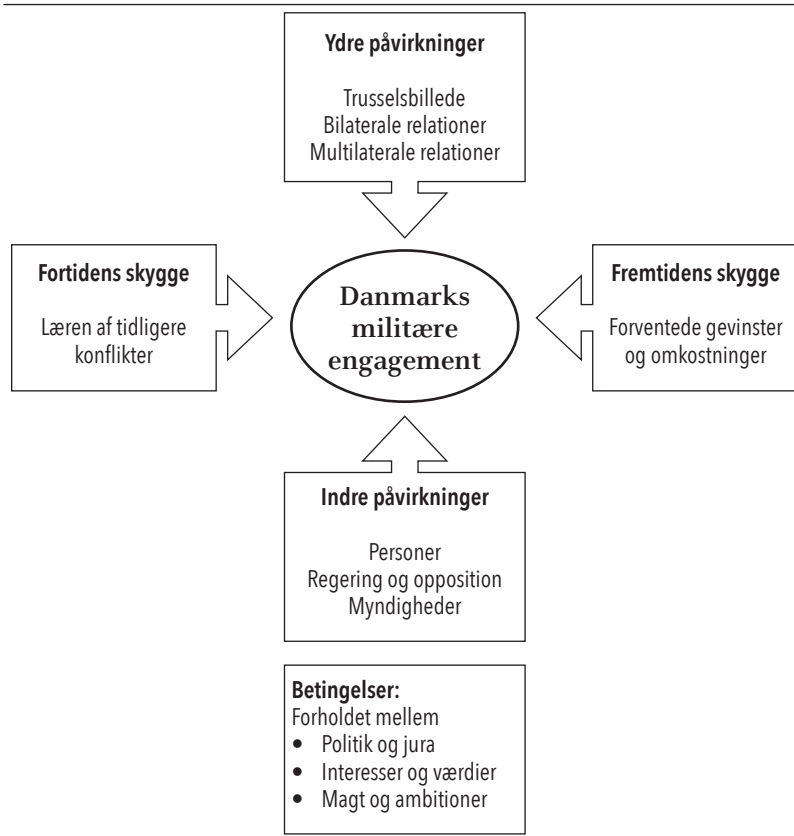
spil.⁷¹ På den ene side definerer en række rammebetingelser efterspørgslen efter dansk militært engagement. På den anden side er det de danske politiske beslutningstageres forståelse af efterspørgslens legitimitet og nødvendighed for varetagelsen af danske sikkerhedsinteresser, der afgør, om Danmark vil udbyde det militære engagement, der efterspørges.

Denne afvejning af muligheden for at forfølge danske interesser og værdier i udenrigspolitikken foregår inden for et handlerum afgrænset af de internationale og indenrigspolitiske omgivelser og påvirket af de spor, der er lagt ud af tidligere beslutninger og forventningen til fremtidige omkostninger og gevinster ved en given beslutning. Formålet med dette afsnit er at opstille en analysemodel med henblik på at give en retvisende beskrivelse og systematisk analyse af beslutningsprocessen i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Formålet er ikke at opstille en generel udenrigspolitisk teori, men derimod en pragmatisk model, der hjælper os til at systematisere kildematerialet og eksplicitere vores antagelser med det udgangspunkt, at

71 For andre analyser, der anskuer udenrigspolitikken som formuleret mellem international efterspørgsel og politisk besluttet udbud, se Wivel 2014, *Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism*; Jakobsen 2015, *Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA*; Ringsmose og Rynning 2017, *Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme*.

udenrigspolitiske beslutninger træffes i et komplekst samspil mellem forskellige faktorer.⁷² Disse faktorer er opsummeret i figur 2.2.

Figur 2.2 Forståelsesramme for Danmarks militære engagement



Modellens første antagelse er, at Danmarks militære engagement tilrettelægges i et spændingsfelt mellem indre og ydre påvirkninger. Forskningslitteraturen om mindre landes udenrigspolitik har typisk prioriteret enten det internationale system, eller indenrigspolitikken i forklaringen af landenes udenrigspolitik. Den første

⁷² Om forskellen på generelle teorier om udenrigspolitik og analysemodeller, der retter sig mod at forklare en enkelt eller et mindre antal cases, se Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 6-12.

type forklaring argumenterer for, at småstatens magtunderskud i forhold til stormagterne resulterer i en eksistentiel sårbarhed med afgørende konsekvenser for udenrigspolitikken. I den forstand er alle små lande ens.⁷³ Deres udenrigspolitik er primært resultatet af gevinster og omkostninger, som følger af stormagternes politik. Den anden type forklaring argumenterer derimod for, at vi må forstå det enkelte lands historie, kultur og institutioner for at kunne forstå landets udenrigspolitik. I den forstand er alle små lande forskellige.⁷⁴ Vi opfatter disse to positioner som ender i et kontinuum, der kun yderst sjældent vil findes i deres rene form i den konkrete udenrigspolitik. Er det nationale territorium under angreb, så vil al opmærksomhed rettes mod det eksterne miljø. Er de nationale institutioner og den politiske elite truet indefra af statskup eller revolution, så vil indenrigspolitikken dominere udenrigspolitikken. Men langt de fleste udenrigspolitiske beslutningsprocesser træffes langt fra disse ekstremer i situationer, hvor både faktorer inde i staten og faktorer i statens eksterne miljø medvirker til at påvirke handlerummet for den udenrigspolitiske beslutningstager.⁷⁵

Særligt tre ydre påvirkninger har betydning for Danmarks militære engagement. For det første trusselsbilledet. Et militært engagement er som udgangspunkt et svar på en trussel.⁷⁶ Truslen kan være mod det internationale samfund, regional stabilitet eller national sikkerhed eller en kombination af disse. For det andet betinges svaret på denne trussel af Danmarks bilaterale relationer. De væsentligste bilaterale relationer i Danmarks militære relationer er USA og Storbritannien. USA er Danmarks væsentligste allierede og den første blandt ligemænd i NATO, der siden 1949

73 For diskussioner af denne forklaringstype, se Browning 2006, Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature; Hey, 2003, Introducing Small State Foreign Policy; Elman 1995, The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard.

74 Se eksempelvis Holbraad 1991, *Danish neutrality: a study in the foreign policy of a small state* og diskussionen af, hvordan de udviklingen af den skandinaviske velfærdsstat betinger de nordiske lands udenrigspolitik i Schouenborg 2013, *The Scandinavian international society: primary institutions and binding forces, 1815-2010*.

75 Ripsman, Taliaferro og Lobell 2016, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, s. 2-4.

76 Se bl.a. Stephen Walts diskussion af trusler og sikkerhedspolitik i Walt 1987, *The origins of alliances*; Walt 1996, *Revolution and war*; Wivel 2017, *Realism in Foreign Policy Analysis*.

har udgjort en hjørnesteen i Danmarks nationale sikkerhed.⁷⁷ Inden for disse rammer er Storbritannien Danmarks væsentligste samarbejdspartner i praksis. Det gælder både i dag-til-dag politikken om løsningen af konkrete opgaver, hvor Danmark har en lang historie af samarbejdsrelationer, der går helt tilbage til Storbritanniens samarbejde med danske militære myndigheder i Stockholm under anden verdenskrig og det danske militære bidrag til den britiske zone i Vesttyskland efter befrielsen, og i samarbejdet inden for alliancen sammen med andre atlantisk orienterede medlemmer.⁷⁸ For det tredje betinges svaret på truslen af Danmarks multilaterale relationer. Her spiller NATO en central rolle for den regionale stabilitet og militære sikkerhed i Europa og dermed også for Danmarks nationale sikkerhed.⁷⁹ Endvidere spiller FN en nøglerolle som den organisation, der i praksis repræsenterer det internationale samfund og dermed også kan sanktionere militært engagement på det internationale samfunds vegne.⁸⁰

Beslutninger om dansk militær engagement er indlejret i en indenrigspolitisk kontekst af myndigheder, politiske partier og centrale beslutningstagere.⁸¹ Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste er centrale myndigheder, når det gælder tilvejebringelse af oplysninger,

77 Mouritzen 2007, Denmark's super Atlanticism; Jakobsen og Ringsmose 2015, Size and reputation—why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11; Wivel 2015, Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden; Heurlin 2017, Danmark: Et land under indflydelse.

78 Mariager 2006, *I tillid og varm sympati: dansk-britiske forbindelser og USA under den tidlige kolde krig*; Mariager 2012, 'British Leadership is Experienced, Cool-Headed and Predictable': Anglo-Danish relations and the United States from the end of the Second World War to the Cold War. Se også Riis-Jørgensen 2015, Storbritannien.

79 For analyser af variationer i Danmarks forhold til NATO over tid, se bl.a. Villaume 1999, Denmark and NATO through 50 years; Ringsmose og Rynning 2017, Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme.

80 For variationer i FN's rolle i dansk udenrigspolitik over tid, se Jakobsen 2016, Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future; Jakobsen og Kjærsgaard 2017, Den danske FN-aktivismes storhed og fald. For en sammenligning mellem FN's rolle i dansk udenrigspolitik og FN's rolle i de andre nordiske landes udenrigspolitik, og hvordan denne har udviklet sig siden den kolde krigs begyndelse, se Jakobsen 2018, The United Nations and the Nordic Four: Cautious sceptics, committed believers, cost-benefit calculators.

81 For en oversigt over de internationale og indenrigspolitiske faktorer, der indgår i studiet af udenrigspolitik, se Kaarbo, Lantis og Beasley 2002, The analysis of foreign policy in comparative perspective. Se også Kaarbos diskussion i Kaarbo 2015, A foreign policy analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory.

afklaring af juridisk grundlag samt faglig ekspertise i forbindelse med beslutninger om Danmarks militære engagement. Disse inputs fra myndighederne indgår i den politiske beslutningsproces. Denne proces foregår dels internt i regeringen og dels i dialog mellem regering og opposition i Det Udenrigspolitiske Nævn, i offentligheden, eksempelvis i folketingssalen, samt i forskellige uformelle fora.⁸² Processen foregår ligeledes internt i partierne og i disses folketingsgrupper. De centrale politiske beslutningstageres personlige vurderinger og præferencer har særlig betydning for beslutningen om Danmarks militære engagement og engagementets karakter.⁸³ Disse centrale politiske beslutningstagere er typisk statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren samt ledende politikere i oppositionen. Som i forholdet til omverdenen er det ikke blot aktørerne, men i høj grad også deres relationer, som har betydning: Den løbende dialog og fælles forståelse mellem aktørerne, ofte med udgangspunkt i tidligere aftaler og baseret på en praksis udviklet over mange år.

Modellens anden antagelse er, at dansk udenrigspolitik tilrettelægges i et samspil mellem lære af fortiden og forventninger til fremtiden. Nutidens politiske beslutninger tager udgangspunkt i fortidens erfaringer.⁸⁴ Når det gælder Danmarks militære engage-

82 For studier, der betoner den parti- og værdipolitikken som et væsentligt element i dansk udenrigspolitik efter den kolde krig, se Petersen 2006, Efter Muhammed: Handle rummet for den borgerlige udenrigspolitik; Pedersen 2012, Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme; Olesen 2015, Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark.

83 Beslutningstagernes vurderinger omfatter både vurderinger af den internationale situation og af den indenrigspolitiske situation, herunder de forskellige politiske partiers synspunkter og den offentlige opinion. For en diskussion af den politiske beslutningstagers rolle i udenrigspolitikken, se Byman og Pollack 2001, Let us now praise great men: Bringing the statesman back in. For beslutningstagerens rolle i den udenrigspolitiske beslutningsproces, se Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, kapitel 4 og 5. Eksempler på analyser af dansk udenrigspolitik, der betoner den enkelte beslutningstagers forståelse som udgangspunkt for udenrigspolitikken er Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stil- ling i international politik* og Mouritzen 2007, *Denmark's super Atlanticism*.

84 Om fortidens erfaringer som udgangspunkt for nutidens beslutninger i dansk udenrigspolitik, se Branner 2000, *The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context*; Østergaard 2000, *Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism*; Branner 2013, *Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy*; Olesen 2013, *In the Eye of the Decision-maker*; Olesen 2014, *Dansk udenrigspolitik i skyggen af katastrofen*; Mouritzen 2014, "1864": et spøgelse går gennem dansk udenrigspolitik.

ment, så er de betydelige erfaringer typisk de, som Danmarks har gjort sig i forbindelse med tidligere krige og konflikter. Er anvendelsen af militære midler et legitimt og/eller effektivt middel til at opnå de politiske mål om at beskytte og fremme danske interesser og værdier? Inden for hvilke rammer bør anvendelsen af militære midler i givet fald foregå? Erfaringen fra tidligere krigsdeltagelse spiller en væsentlig rolle for, hvordan disse spørgsmål besvares forud for beslutningen om et eventuelt militært engagement. Erfaringsgrundlaget kommer dels til udtryk i eksplicitte henvisninger til tidligere krige og konflikter i diskussionen af mulige svar på nutidens udfordringer, og dels i form af ideer, metaforer og handlingsmønstre – en såkaldt strategisk kultur – der hjælper beslutningstagerne med at skabe orden i de mange oplysninger, udfordringer og muligheder og rangordne deres mulige svar med udgangspunkt i, hvad de opfatter som legitime og effektive svar.⁸⁵

Samtidig holdes disse mulige svar på udfordringerne op imod de forventede omkostninger og gevinster. Hvordan vil varetagelsen af danske interesser og værdier blive påvirket af en beslutning om at engagere Danmark militært eller at afvise at gøre det, og hvilke specifikke omkostninger og gevinster er der forbundet med forskellige typer af militært engagement (eksempelvis udsendelse af jægersoldater).⁸⁶ Omkostninger og gevinster kan være relateret til både trusselsbilledet (et militært engagement kan forøge eller formindske truslen mod Danmark), bilaterale relationer (eksempelvis i form af øget eller mindsket adgang til centrale allierede) og

85 For analyser af dansk udenrigspolitik med udgangspunkt i strategisk kultur, se Rasmussen 2005, 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force; Ringsmose og Rynning 2017, Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme.

86 Denne omkostningskalkule er et lighedspunkt mellem vores analysemodel, og rationel aktør modellen (Rational Actor Model undertiden forkortet til RAM), der udgør udgangspunktet for en lang række analyser af udenrigspolitik. Vores analysemodel kan dog ikke siges at være konsistent med en rationel aktør model, da vi også antager, at aktørernes forståelse af fortidens beslutninger har væsentlig betydning for nutidens udenrigspolitik og i lighed med en række kritikere af rationel aktør modellen peger på en række indenrigspolitiske faktorer, der 'forstyrrer' beslutningstagernes rangordning af præferencer i forhold til det eksterne miljø og deres vurdering af omkostninger og gevinster. For en diskussion af rationel aktør modellen i udenrigspolitikanalyse, se Beach 2012, *Analyzing foreign policy*, s. 100-103.

multilaterale relationer (eksempelvis Danmarks fremtidige status i FN). Fremtidens skygge har endvidere en indenrigspolitisk dimension. For beslutningstagerne kan både beslutningsprocessen og beslutningens indhold have gevinster og omkostninger i forholdet til andre politikere og dermed for det fremtidige samarbejde om militært engagement og i forhold til den offentlige opinion og dermed for mulighederne for at blive genvalgt.

Beslutningsprocessen foregår ikke i et tomrum. Beslutningstagerne navigerer i flere spændingsfelter, hvor de må søge at forlige hensyn, der ind i mellem er ude af takt eller ligefrem i et modsætningsforhold. For det første besluttet Danmarks militære engagement i et samspil mellem politisk definerede mål og midler og formelle juridiske rammer.⁸⁷ De politiske beslutningstagere opstiller politiske mål og midler, men deres handlerum afgrænses af formelle juridiske rammer i form af folkeret og dansk lovgivning. Samtidig efterlader disse rammer dog også et fortolkningsrum, og de politiske beslutninger påvirker den fremtidige tolkning af det formelle handlerum for militært engagement. De formelle juridiske rammer afgrænser både handlerummet processuelt – hvilke rammer er der for hvordan beslutningen skal træffes, f.eks. hvornår regeringen skal inddrage Det Udenrigspolitiske Nævn – og substantielt – hvilke rammer er der for, hvor og hvornår Danmark kan engagere sig militært.⁸⁸ Typisk vil de politiske mål ligge inden for de juridiske rammer, men særligt i krise- og krigssituationer kan der opstå tvivl og diskussion om, hvorvidt dette er tilfældet.

For det andet besluttet Danmarks militære engagement med henblik på at beskytte og fremme danske interesser og værdier. Mens vi analytisk kan skelne mellem fremme af værdier og interesser, så er de i praksis ofte sammenvævet. Eksempelvis har Danmark siden Første Verdenskrigs afslutning arbejdet på at styrke den internationale retsorden. Dette er en værdi som afspejler det danske retssamfund med stærke institutioner og ligebehandling i

87 Om dette samspil, se bidragene til Kessing og Laursen (red.) 2016, *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*.

88 Rytter og Henriksen 2018, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

forvaltningen, men samtidig også en interesse for et lille land, der ønsker at binde de stærke magter til fælles regler med mulighed for sanktioner, såfremt de ikke overholdes.⁸⁹ Typisk vil Danmark som andre lande føre en politik, der sigter mod at fremme både interesser og værdier, men særligt i krise- og krigssituationer kan der opstå spændinger mellem interesser og værdier eller mellem forskellige interesser eller forskellige værdier. En løsning kan være at skelne mellem kortsigtet interessepolitik, hvor beslutningstagerne accepterer en betydelig grad af pragmatisme i tilpasningen af politik inden for det handlerum, som efterlades af stormagternes dagsorden, og en langsigtet ordenspolitik med henblik på at udvikle den internationale orden og derigennem udvikle det udenrigspolitiske handlerum.⁹⁰ Dette kompliceres dog af, at også den langsigtede ordenspolitik typisk er afhængig af samarbejdet med stormagterne,⁹¹ og at enkeltbeslutninger om krig og fred typisk er med til at forme de normer, regler og praksisser som understøtter den internationale orden.

Endelig besluttes Danmarks militære engagement i et spændingsfelt mellem magt og ambitioner. Danmark er et lille land med begrænsede magtressourcer ikke mindst på det militære område. Danmark er samtidig et land med en lang tradition for en aktivistisk udenrigspolitik og ambitioner om at påvirke international politik. Et lille land spiller dog sjældent en afgørende rolle i beslutningen om iværksættelsen af et internationalt militært engagement eller i engagementets videre forløb, såsom ændringer engagementets mål (eksempelvis fra beskyttelse af civilbefolkningen

89 Om den nordiske retsstat som udgangspunkt for de nordiske landes vægtning af internationale institutioner, se Schouenborg 2012, *The Scandinavian international society: primary institutions and binding forces, 1815-2010*. Om de mindre landes interesse i at binde stormagterne til fælles regler og institutioner, se eksempelvis Neumann og Gstöhl 2006, Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?; Thorhallsson og Steinsson 2017, Small state foreign policy.

90 Se Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik* samt diskussionerne i Petersen 2010, Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009 og Wivel 2013, From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics.

91 Se Due-Nielsen 2010, Nye fronter i studiet af den kolde krig. Se også Rynnings diskussion af Danmarks rolle i den amerikanske vision for en ny orden efter terrorangrebene på New York og Washington 11. september 2001 i Rynning, 2003, Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September.

til regimeskifte) eller afslutning. Det har mindst tre implikationer for Danmarks militære engagement. For det første har det lille lands beslutning om militært engagement primært konsekvenser for landet selv, ikke for iværksættelse af engagementet eller engagementets videre forløb. Selv hvor det lille land formelt kan forhindre en international organisation i at engagere sig militært (eksempelvis i NATO), vil dette ofte reelt være forbundet med så store politiske omkostninger, at man undlader. Selv hvor det lille land yder en indsats, der påkalder sig positiv international opmærksomhed, så vil dette sjældent være afgørende for om krigen vindes eller tabes. For det andet er det lille lands beslutning om militær engagement typisk reaktiv. Ikke alene er beslutningen om militært engagement en reaktion på en international krise (eksempelvis truslen fra masseødelæggelsesvåben eller risikoen for en humanitær katastrofe), den er også en reaktion på centrale allierede og internationale organisationers reaktion på denne krise. Endelig har det lille land for det tredje begrænsede militære ressourcer. Det betyder at ressourceproblematikken har central betydning både for bidraget til den enkelte militære mission og for hvor mange militære missioner, man kan bidrage til og fordelingen af ressourcer mellem de enkelte bidrag.

Konklusion

Vi har i dette kapitel opstillet en analysemodel for at kunne give en retvisende beskrivelse og systematisk analyse af beslutningsprocessen i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Analysemodellen tager udgangspunkt i to antagelser.

Modellens første antagelse er, at Danmarks militære engagement tilrettelægges i et spændingsfelt mellem indre og ydre påvirkninger, mens modellens anden antagelse er, at dansk udenrigspolitik tilrettelægges i et samspil mellem lære af fortiden og forventninger til fremtiden. Disse spændingsfelter afgrænser et

handlerum for de politiske beslutningstagere.⁹² Som påpeget af Henrik Larsen giver inddragelsen af beslutningstagerne og deres internationale og indenrigspolitiske omgivelser direkte i analysen grundlag for "tolkninger af konkrete udenrigspolitiske begivenheder" samt "direkte analyse af indenrigs- og udenrigspolitiske muligheder og projekter."⁹³ Dermed udgør modellen et nyttigt udgangspunkt for at opfylde udredningens kommissorium, og dets efterspørgsel efter to snævert forbundne analyse, hvor den ene systematisk beskriver og analyserer beslutningsprocessen i forbindelse med hver af de fire beslutningsforslag, og den anden giver en retvisende læring for eftertiden.

92 Tankegangen er inspireret af Petersen 2016, Dansk udenrigspolitik efter den Kolde Krig – et handlerum.

93 Larsen 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, s. 59.

DEL 2

**DANMARK OG
VERDEN EFTER
DEN KOLDE KRIG**

KAPITEL 3

International sikkerhed efter den kolde krig

Indledning

Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak fandt sted i årene omkring 2000. Det er derfor relevant med en kortfattet karakteristik af den internationale udvikling i perioden efter den kolde krigs afslutning med særligt henblik på de træk af udviklingen, der havde betydning for Danmarks politik i de tre konflikter. Det skal understreges, at en karakteristik af international politik efter den kolde krig på nuværende tidspunkt ikke kan være andet end foreløbig, bl.a. fordi vi ikke ved, hvor vi befinder os i perioden. Er der tale om én periode, eller sluttede den med terrorangrebene på New York og Washington i 2001 eller måske med Ruslands annektering af Krim i 2014? Og hvornår startede den? Var det med Berlinmurens fald i 1989, med Sovjetunionens kollaps i 1991 eller med indsættelsen af Bill Clinton som USA's 42. præsident i 1993? Det er endvidere karakteristisk for årene efter den kolde krig, at forskerne stadig diskuterer periodens grundkarakter.

Perioden benævnes i dele af litteraturen med betegnelsen 'postkoldkrigsæraen', hvilket på den ene side udtrykker fravær af klarhed om, hvad det er for en periode, der er tale om, og på den anden side signalerer, at international politik efter den kolde krig er karakteriseret ved en række udviklinger, som har deres oprin-

delse i den kolde krig og afslutningen af denne.⁹⁴ En lang række af verdens konflikter gennem de seneste årtier har deres oprindelse i beslutninger truffet under den kolde krig, centrale institutioner som FN, NATO og EU blev grundlagt under den kolde krig, og USA – vinderen af den kolde krig mod Sovjetunionen – har i hele perioden indtaget en særstilling som verdens klart stærkeste magt. Andre anvender derfor betegnelsen 'den amerikanske verdensorden' om perioden for dermed at signalere, at den er kendetegnet ved amerikansk magtoverskud og USA's forsøg på at udbrede liberalt demokrati og markedsøkonomi.⁹⁵

Dette kapitel rummer fire afsnit. I det første afsnit vil postkoldkrigsæraen og dens forskellige faser blive karakteriseret i hovedtræk. Perioden siden den kolde krigs afslutning er karakteriseret ved unipolaritet i international politik: Der er kun én supermagt, USA. Unipolariteten har udgjort en væsentlig betingelse for muligheder, udfordringer og udviklinger i den internationale sikkerhedsorden, og kombinationen af unipolaritet og konkrete beslutninger i amerikanske udenrigspolitik har haft afgørende betydning for handlerummet i andre landes sikkerhedspolitik.⁹⁶ Andet afsnit beskriver, hvordan sikkerhedspolitikken i tiltagende grad blev globaliseret efter den kolde krig, herunder bliver postkoldkrigsæraens nye trusler i form af såkaldte 'slyngelstater', spredning af masseødelæggelsesvåben og den fortsatte terrorisme skitseret. Herefter følger tredje afsnit om udviklingen i transatlantiske relationer. Det transatlantiske forhold var i hele perioden centralt, når USA og de europæiske lande skulle tage stilling til sikkerhedspolitiske udfordringer. USA og de fleste europæiske lande var overvejende enige om, hvori de sikkerhedspolitiske udfordringer bestod. Til gengæld var de ikke altid enige om, hvordan det internationale samfund skulle reagere på de sikkerhedspolitiske udfordringer. I det sidste

94 Maier 2008, *Privileged Partners. The Atlantic Relationship at the End of the Bush Regime*; Petersen 2010, *Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009*.

95 Se eksempelvis Ikenberry 2011, *Liberal Leviathan*; Walt 2018, *The Hell of Good Intentions*; Mearsheimer 2018, *The Great Delusion*. Se også den løbende debat i tidsskriftet *Foreign Affairs*.

96 Se eksempelvis Hansen 2011, *Unipolarity and World Politics*; Monteiro 2014, *Theory of Unipolar Politics*.

og fjerde afsnit om periodens krige og væbnede konflikter vil betydningen af FN og NATO samt spørgsmålet om frivillige koalitioner blive inddraget og diskuteret.

Én periode – fire faser

I udredningen bliver de knap tre årtier fra 1991 til i dag anskuet som én sammenhængende, men uafsluttet periode omfattende fire faser. Perioden har to definerende karakteristika. For det første er USA gennem hele perioden verdens eneste supermagt. Magtfordelingen i det internationale system er historisk unik i den forstand, at én magt, USA, på samme tid er dominerende både økonomisk, militært og teknologisk.⁹⁷ Over for supermagten har de mindre lande kun begrænset forhandlingskraft, og der er derfor tale om en asymmetrisk relation. Supermagten vil på sin side balancere mellem at fremme egne interesser og forsøge at tænke i det, supermagten opfatter som det internationale samfunds overordnede interesser. Samtidig vil supermagten forsøge at opdele verden i regioner, hvor supermagten har varierende indflydelse alt afhængig af supermagtens interesser. Endelig vil supermagten forsøge at få andre stater til at bidrage til den internationale, herunder regionale, sikkerhed, bl.a. ved at få stater til at støtte supermagtens sikkerhedspolitiske prioriteter.⁹⁸ Mens det internationale system er unipolært gennem hele perioden, så er USA relativt mindre stærk nu end i årene umiddelbart efter Sovjetunionens kollaps, ikke mindst på grund af en forskydning af den økonomiske magt mod øst, hvor USA og Europa fylder mindre i den globale økono-

97 Wohlforth 1999, The stability of a unipolar world. *International security*; Brooks og Wohlforth 2008, *World out of balance: international relations and the challenge of American primacy*; Beckley 2012, China's century? Why America's edge will endure; Monteiro 2014, *Theory of unipolar politics*.

98 Hansen 2011, *Unipolarity and World Politics. A Theory and Its Implications*. Samtidig var det en periode, hvor de såkaldte BRIKS-lande – Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika – blev vigtige aktører i international politik på baggrund af stor økonomisk vækst og omfattende befolkningstilgang. Især blev Rusland og Kina centrale aktører i sikkerhedspolitiske anliggender, idet landene kunne blive enige om at tage afstand fra centrale amerikanske sikkerhedspolitiske beslutninger, herunder USA's støtte til NATO's engagement i Kosovo-konflikten i 1999 samt USA's beslutning om at invadere Irak i 2003. Om BRIKS-landene i forskningen se Sperlich 2016, *A Review of the BRICS literature*.

mi, mens særligt Kina og resten af Asien øger deres andel.⁹⁹ Med det udgangspunkt kan Kina være på vej til at udfordre USA's status som enesupermagt.¹⁰⁰ Samtidig peger en række analyser på et amerikansk magtparadoks: USA er den stærkeste magt siden Romerriget og den første enesupermagt i det moderne statssystems historie, men landet er samtidig i stand til at gøre langt mindre på egen hånd end tidligere stormagter.¹⁰¹ Lederen kan ikke lede, hvis følgerne ikke vil følge, og det nuværende globaliserede og institutionaliserede internationale system gør det langt sværere end tidligere for de stærkeste magter at udøve magt unilateralt.¹⁰²

For det andet er den unipolære amerikanske orden både politisk og økonomisk liberal.¹⁰³ Særligt det første årti efter Sovjetunionens sammenbrud og frem til terrorangrebene på New York og Washington 11. september 2001 var præget af liberal optimisme, hvor de institutioner, som de vestlige demokratier havde opbygget under den kolde krig, blev styrket, udvidet og reformeret. Visionen bag denne orden var amerikansk og tog sit udgangspunkt i den amerikanske præsident Woodrow Wilsons liberale vision for et internationalt samfund efter Første Verdenskrig, der senere blev videreført og udvidet af amerikanske præsidenter som Franklin D. Roosevelt, Harry Truman og ved den kolde krigs afslutning George H. W. Bush, der i forbindelse med krigen mod Irak i 1991 præsenterede visionen for en ny verdensorden karakteriseret ved fred, sikkerhed og en international retsorden, der var fri for stormagternes interessesfære og udviste respekt for det enkelte lands

99 Morrison 2013, China's economic rise: history, trends, challenges, and implications for the United States, s. 461.

100 For John Mearsheimer vil Kinas økonomiske vækst næsten uundgåeligt føre til en konflikt med USA over den kommende verdensorden, se Mearsheimer 2014, Can China rise peacefully? Stephen Brooks og William Wohlforth peger derimod på, at økonomisk magt ikke nødvendigvis leder til politisk eller militært magt og indflydelse, se Brooks og Wohlforth 2016, The once and future superpower.

101 Nye 2003, *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*.

102 Jesse, Lobell, Press-Barnathan og Williams 2012, The Leader Can't Lead when the Followers Won't Follow; Brooks og Wohlforth 2016, The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position.

103 Ikenberry 2009, Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order; Ikenberry 2011, The future of the liberal world order: internationalism after America.

ret til selvbestemmelse.¹⁰⁴ Mens USA's magt udgjorde det materielle grundlag for de militære operationer i postkoldkrigsæraen, så udgjorde denne liberale vision værdigrundlaget. Samtidig betød videreudviklingen af den liberale vision op gennem 1990'erne, bl.a. præget af de humanitære katastrofer i Rwanda og Bosnien, at det internationale samfund i form af FN påtog sig et større ansvar for at beskytte civilbefolkninger mod folkedrab, etnisk udrensning, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, såfremt staterne ikke levede op til dette ansvar. Dette ansvar blev kodificeret i den såkaldte Responsibility to Protect (R2P) vedtaget på FN's verdenstopmøde i 2005. Omkring samme tidspunkt begyndte USA imidlertid i lyset af Irak-krigen at forholde sig mere tilbageholdende til at påtage sig militært lederskab i forsvaret og udbredelsen af den liberale orden, og med valget af Barack Obamas i 2008 blev der i højere grad lagt vægt på de allieredes bidrag og evne og vilje til at påtage sig lederskab i konkrete konflikter. Valget af Donald Trump til amerikansk præsident betød en yderligere fokusering på amerikanske interesser og en ny tendens til at se disse som i modstrid med den liberale orden og dens militære alliancer og frihandelsaftaler, og en række analyser peger på, at USA kan være ved at 'abdicere' fra rollen som leder af den liberale orden.¹⁰⁵

De fire faser i postkoldkrigsæraen opfattes i udredningen ikke som skarpt adskilte, men som overlappende perioder eftersom træk fra den ene fase ofte findes i mindre udstrækning i de tilstødende faser. Faserne følger dels to begivenheder, der fik afgørende betydning for international politik i perioden: den kolde krigs afslutning i 1991 og angrebet mod USA den 11. september 2001. Dels følger faserne to begivenheder, som antages at have haft stor betydning for international politik: valget af Barack Obama som USA's præsident den 4. november 2009 og valget af Donald Trump som USA's efterfølgende præsident den 8. november 2016.¹⁰⁶ Den

104 Bush 1991, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", 29. januar 1991.

105 For et overblik over den amerikanske debat om dette emne i førende tidsskrifter og aviser, se Kristensen 2017, *After Abdication: America Debates the Future of Global Leadership*.

106 Se også faseinddelingen i Petersen 2010, *Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009*.

første fase blev indledt med bipolaritetens ophør i 1991, da den ene af verdens to supermagter, Sovjetunionen, ophørte med at eksistere, og den blev afsluttet med terrorangrebet mod USA den 11. september 2001. I denne fase, der falder nogenlunde sammen med slutningen på George H.W. Bushs embedsperiode og Bill Clintons to præsidentperioder, førte USA en udenrigspolitik baseret på multilateralisme med fokus på øget international samhandel og etablering af regionale frihandelsområder. Især i begyndelsen af perioden blomstrede endvidere den europæiske integrationsproces med dannelsen af Den Europæiske Union (EU) fra 1. januar 1993 og med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten (1998) og Nice-traktaten (2001). Tilliden til FN var i begyndelsen af 1990'erne tiltagende, og betydningen af verdenshandelsorganisationen WTO (World Trade Organization) var voksende. Kort sagt, 1990'erne var en periode med accelererende globalisering. Omtrent parallelt hermed tiltog et antal indre konflikter i flere af de øst- og centraleuropæiske lande i styrke.¹⁰⁷

Anden fase strækker sig fra terrorangrebet i 2001 til efteråret 2009, hvor den økonomiske krise slog igennem i USA, Europa og Asien. I denne periode var George W. Bush præsident i USA, og under formuleringen "krig mod terror" rummede USA's udenrigspolitik, især i de tidlige år, træk af unilateralisme, dvs. en amerikansk udenrigspolitik der varetager USA's interesser gerne med inddragelse af andre lande eller institutioner som FN eller NATO, men også uden såfremt det skønnes nødvendigt. I 2001 valgte USA og Storbritannien at invadere Afghanistan, og i 2003 invaderede USA sammen med en "koalition af villige" Irak.¹⁰⁸ Navnlig bidrog

107 En række samtidige iagttagere karakteriserede i 1990'erne amerikansk udenrigspolitik som "neo-isolationisme". Se Dumbrell 2009, *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*, s. 23. Om Clintons udenrigspolitik se også Walt 2000, *Two cheers for Clinton's foreign policy*, hvor Clintons udenrigspolitik nærmest anskues som en slags oplyst realisme. Se endvidere Dumbrell 2002, *Was there a Clinton doctrine? President Clinton's foreign policy reconsidered*.

108 Malone 2006, *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, s. 266-279; Donaldson 2016, *America at War Since 1945. Politics and Diplomacy in Korea, Vietnam, Iraq, and Afghanistan*, s. 264-266. Fra 2005 ændrede den amerikanske politik kurs i retning af mere multilateralisme.

invasionen af Irak til at splitte Europa.¹⁰⁹ Tredje fase blev indledt med valget af Barack Obama som USA's præsident i 2009, og den sluttede i 2016-17. Præsident Obama forsøgte at reparere på forholdet til de europæiske allierede samt den muslimske verden. I sensommeren 2010 erklærede Obama krigen i Irak for afsluttet, og i 2012-13 begyndte USA og dets allierede at trække sig ud af Afghanistan. Inden USA nåede så langt, havde landet dog under Obamas ledelse øget krigsindsatsen markant med øgede amerikanske styrker i både Afghanistan og Irak. Samtidig havde USA indledt krigen mod Islamisk Stat.¹¹⁰

Fjerde periode begyndte ved årsskriftet 2016-17, og den falder sammen med flygtningekrisen i EU, Storbritanniens beslutning om at forlade EU og indsættelsen af Donald J. Trump som USA's præsident. Trump lancerede en "America First"-strategi, og politiske iagttagere forventede en tiltagende amerikansk isolationisme bl.a. symboliseret ved opførelse af en mur mellem USA og Mexico, men også fordi Trump under valgkampen i 2016 havde udtalt, at USA's udenrigspolitik burde tjene USA's nationale interesser. Trump såede endvidere tvivl om USA's fortsatte forpligtelse overfor NATO, men spørgsmålet er, hvordan dette skulle tolkes, for samtidig krævede den nye præsident af sine allierede i NATO, at de højnede deres økonomiske bidrag til alliancen gennem krav om øgede forsvarsudgifter.¹¹¹ Imødekom de europæiske alliancelande dette krav, måtte de forvente et fortsat stærkt amerikansk engagement i NATO.

109 F.eks. den britiske udenrigsminister 1997-2001 Robin Cook, der valgte at træde tilbage som følge af den britiske regerings beslutning om, at engagere Storbritannien i krigen. Se Cook 2003, *The Point of Departure*.

110 Indyk, Lieberthal og O'Hanlon 2012, *Bending History. Barack Obama's Foreign Policy*, s. 1-23; Lundestad 2014, *East, West, North, South. International Relations since 1945*, s. 132-134, 199-200. Se også Kaufman 2014, *A Concise History of U.S. Foreign Policy*, s. 178-179.

111 USA's udenrigspolitik under Trump diskuteres i bl.a. juli/august-nummeret 2017 af *Foreign Affairs*. Se Gideon 2017, *What Now?* Se også Graff, Peter, "Trump's 'America first' speech alarms U.S. allies", *Reuters*, 27. april 2016; Sherfinski, David, "Donald Trump's campaign: There will be a physical wall that Mexico will pay for", *Washington Post*, 30. august 2016.

Figur 3.1 Faser i international politik og træk af amerikansk udenrigspolitik ca. 1991-2018

Gennemgående strømninger	Unipolaritet			
Faser	1991-2001	2001-2009	2009-2017	2017-
USA's præsidenter	George H.W. Bush / Bill Clinton	George W. Bush	Barack Obama	Donald Trump
Udenrigs-politiske strategier	<p>Bush (1993): balancer mellem 'costs' og 'benefits' ved brug af militær magt; bekæmp veldefineret og opnåeligt mål; søg multilateral støtte; vær villig til at gå alene.¹¹²</p> <p>Clinton (1994; bygger bl.a. på Powell-doktrinen): humanitær intervention; brug ikke militærmagt uden at kunne vinde; brug ikke militærmagt trinvis; hav en exitplan.¹¹³</p>	<p>Bush (2002): fremme frihed; beløn demokra-tier; bekæmp 'slyngel stater'; terrorister skal nedkæmpes; skeln ikke mellem terrorister og lande, der huser terrorister; beskyt hjemme og ude; ager unilateralt hvis nødvendigt; forkøbsslag (USA vil, såfremt det er nødvendigt "act preemptively") kan være nødvendige.¹¹⁴</p>	<p>Obama (2010): afvis unilateralisme; styrk internationalt samarbejde baseret på rettigheder og ansvar; styrk indre sikkerhed i USA; besejr al-Qaeda; forhindr spredning af nuklear og biologiske våben; styrk fred i Mellemøsten; stabiliser "failing states"; skab sikkerhed i cyberspace; modstå frygt og overreakti-on.¹¹⁵</p> <p>Obama (2015): Styrk den indre sikkerhed; bekæmp terrorisme; ager kollektivt med ansvarlige partnere; forhindr spredning af masseøde-læggelsesvåben; modvirk klimææn-dringer; styrk global sundhed.¹¹⁶</p>	<p>Trump (2017): "America First"; bevar fred gennem styrke; genopbyg det amerikanske militær; afskræk modstandere; såfremt nødven-digt bekæmp og overvind USA's fjender; anvend "coun-terterrorism" mod terrorister og aktører, der støtter, admi-nistrerer og finansierer ter-rorisme; forfølg trusler til deres kilde. Benyt alle redskaber til at forhindre, at regioner er domineret af én magt.¹¹⁷</p>
Strategi: tendens til	Multilateralisme	Multilateralisme	Multilateralisme	Unilateralisme/ isolationisme
Værdier: tendens til	Liberale	Neokonservative	Liberale	Konservative

Gennemgående strømninger	Unipolaritet			
Faser	1991-2001	2001-2009	2009-2017	2017-
USA's præsidenter	George H.W. Bush / Bill Clinton	George W. Bush	Barack Obama	Donald Trump
Metode: anvendelse af	Blød magt	Hård magt	Blød magt	Hård magt

Perioden efter den kolde krig rummer således flere faser, men ifølge den fremtrædende politolog G. John Ikenberry, er der også forhold, der går på tværs af alle årene. Vigtigst peger Ikenberry på, at perioden efter 1991 byggede videre på den verdensorden, USA og dets allierede havde skabt under den kolde krig. Forskellen på perioderne før og efter 1991 var i første række, at Sovjetunionen ikke længere eksisterede. Set gennem dette perspektiv konsoliderede USA efter den kolde krig sin placering i international politik som verdens eneste supermagt. En anden forskel bestod i, at sikkerhedsproblemet i postkoldkrigsæraen ikke længere eksisterede i form af risiko for en stormagtskrig, sådan som det havde været tilfældet i århundreder. Truslen mod den internationale orden stammede først og fremmest fra ustabilitet og voldsudøvelse, der

112 Bush 1993, "Remarks at the United States Military Academy in West Point, New York", 5. januar 1993. Se også Meiertöns 2010, *The Doctrines of US Security Policy. An Evaluation under International Law*, s. 172.

113 Clinton 1995, "A National Strategy of Engagement and Enlargement", februar 1995. Se også Meiertöns 2010, *The Doctrines of US Security Policy. An Evaluation under International Law*, s. 177, 174-176.

114 Bush 2002, "The National Security Strategy of the United States of America", september 2002. Se også Meiertöns 2010, *The Doctrines of US Security Policy. An Evaluation under International Law*, s. 179. Se også Bush 2002, "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002; Bush 2002, "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", 1. juni 2002.

115 Obama 2010, "National Security Strategy", maj 2010. Se også Kaufman 2012, *US National Strategy from Bush to Obama*.

116 Obama 2015, "National Security Strategy", februar 2015. Se også Obama 2015, "President Obama's National Security Strategy: Strong and Sustainable American Leadership", 6. februar 2015.

117 Trump 2017, "National Security Strategy of the United States of America", december 2017.

voksede ud af det, som Ikenberry karakteriserer som "weak, failed, and hostile states residing on the periphery of the system".¹¹⁸

Sikkerhedspolitisk globalisering og postkoldkrigsæraens nye trusler

Globalisering er et nøglefænomen i international politik efter den kolde krig, og Danmarks beslutning om at engagere sig militært i Kosovo, Afghanistan og Irak må bl.a. ses i lyset af globalisering. Begrebet bruges almindeligvis til at beskrive udviklingen og betydningen af netværk, der har global rækkevidde, som derved skaber kontakter på tværs af landegrænser og kontinenter. Samtidig betegner begrebet den opfattelse, at politiske, økonomiske og andre udfordringer er så omfattende, at de ikke kan løses på nationalt eller regionalt niveau, men må håndteres på globalt plan, f.eks. klima- og miljøudfordringer eller emigrations- og flygtningespørgsmål.¹¹⁹

Sikkerhedspolitikens globalisering hang sammen med, at de enkelte staters trusselsbilleder blev udvidet, fordi de sikkerhedspolitiske trusler potentielt kom fra alle egne af verden og ikke primært fra de enkelte landes geografiske nærområde, sådan som det tidligere havde været tilfældet.¹²⁰ Perceptionen af 1990'ernes og 2000'ernes trusler kan sammenfattes under de tre betegnelser 'slyngelstater', masseødelæggelsesvåben og terrorisme. Danmarks militære engagement især i Afghanistan og Irak er tæt knyttet til disse trusler, og det er derfor relevant med et kort signalement af truslernes placering i postkoldkrigsæraens internationale samfund. Danmarks stillingtagen var ikke betinget af globalisering, men at Danmark skulle tage aktiv stilling til konflikter i nok så fjerne egne af verden, blev af toneangivende politikere som Poul Ny-

118 Ikenberry 2011, *The restructuring of the international system after the Cold War*, s. 535.

119 Begrebet "globalisering" beskrives og diskuteres grundigt i Ferguson, Maier, Manela og Sargent (red.) 2010, *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. Se især Sargent 2010, *The United States and Globalization in the 1970s*. Se endvidere Calleo 2008, *Do Economic Trends Unite or Divide the Two Sides of the Atlantic*; Lundestad 2014, *East, West, North, South*, s. 313-318.

120 Se eksempelvis Wivel 2009, *En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik*.

rup Rasmussen, Niels Helveg Petersen, Hans Hækkerup, Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller m.fl. opfattet som uomgængeligt.

Begrebet 'slyngelstat' ('rogue state') er et normativt begreb. Alligevel giver det mening at anvende begrebet i udredningen, da det blev en fast vending i postkoldkrigsæraens sikkerhedspolitiske diskussioner.¹²¹ Begrebet fandt første gang anvendelse i 1979, da avisen *The Washington Post* i en lederartikel omtalte menneskerettighedskrænkelser i Pol Pots Cambodja og Idi Amins Uganda. Begrebet refererede på dette tidspunkt til stater, der begik overgreb mod egne befolkninger. Siden har begrebet ændret indhold, og samtidig er kredsen af lande, der betegnes som 'slyngelstater', blevet udvidet. Den amerikanske politolog K.P. O'Reilly har undersøgt, hvilke lande amerikanske forsvarsministre, udenrigsministre og præsidenter henviste til, når de mellem 1993 og 2004 i officielle udtalelser anvendte udtrykket 'slyngelstater'. Ifølge undersøgelsen var resultatet Irak (32 pct.), Iran (29 pct.), Nordkorea (20 pct.), Libyen (13 pct.), Syrien (2 pct.), Kina (1 pct.), Cuba (1 pct.), Myanmar (1 pct.), Zimbabwe (1 pct.) og Pakistan (1 pct.). Samtidig beskrev de disse stater med ord som "threaten", "outlaw", "irresponsibility", "governance", "misconduct" og "intolerance".¹²² I dag refererer begrebet til autokratiske, repressive regimer, der beskyldes for at føre en særligt aggressiv udenrigspolitik, som udgør en sikkerhedspolitisk udfordring mod det internationale samfund i almindelighed og den vestlige verden samt USA i særdeleshed.¹²³

I 1990'erne og 2000'erne omtalte USA og store dele af den vestlige verden de såkaldte 'slyngelstater' som sikkerhedspolitiske udfordringer, bl.a. fordi flere blev beskyldt for at anskaffe eller udvikle masseødelæggelsesvåben, som kunne benyttes i regiona-

121 Begrebet fandt anvendelse især i USA og Storbritannien, mens det blev kritiseret navnlig i Frankrig. I Tyskland har begrebet fundet anvendelse i beskrivelser af, hvordan USA så på de stater, der omtales som 'slyngelstater'. Andre almindelige betegnelser fra den engelsksprogede verden, der anvendes synonymt med 'slyngelstater', er "renegade regimes", "pariah states", "states of concern" og "problem states". Se Beck og Gerschewski 2009, *On the Fringes of the International Community: The Making and Survival of "Rogue States"*.

122 O'Reilly 2007, *Perceiving Rogue States: The Use of the "Rogue State" Concepts by U.S. Foreign Policy Elites*, table 3 og 5. Se også Beck og Gerschewski 2009, *On the Fringes of the International Community*.

123 O'Reilly 2007, *Perceiving Rogue States*; Beck og Gerschewski 2009, *On the Fringes of the International Community*.

le konflikter eller i angreb mod de vestlige lande. Samtidig blev 'slyngelstater' ofte beskyldt for at hjælpe og yde økonomisk støtte til terrorisme. USA, der blev den drivende aktør i kampen mod terrorisme, havde denne udvikling helt inde på livet i 1990'erne. I februar 1993 blev World Trade Center i New York City angrebet, hvor terrorister dræbte seks mennesker. Ved samme angreb blev mere end 1.000 mennesker såret. Få år senere blev Kobar Towers i Saudi Arabien bombet i 1996, hvorpå fulgte bombeangreb mod de amerikanske ambassader i Nairobi (Kenya) og Dar-es-Salaam (Tanzania) i 1998. Mere end 200 personer mistede livet og tusindvis blev såret. I oktober 2000 blev det amerikanske flådefartøj USS Cole angrebet. Knap 20 mennesker mistede livet, mens yderligere et antal blev såret. Endelig blev USA angrebet den 11. september 2001, da terrorister kaprede fire passagerfly og brugte to af dem som selvmordsmissiler mod World Trade Center, og et tredje mod det amerikanske forsvarsministerium Pentagon.¹²⁴

Et af de vigtige spørgsmål var, hvordan det internationale samfund skulle håndtere de såkaldte 'slyngelstater', den gentagne terrorisme og spørgsmålet om spredning af masseødelæggelsesvåben. Ifølge de to tyske politologer Martin Beck og Johannes Gerschewski var der i EU og USA overvejende enighed om, at de vestlige samfund måtte handle for at forhindre 'slyngelstaterne' i at videreføre deres politik, men samtidig var USA og EU uenige om, hvori denne handlen skulle bestå.¹²⁵ EU foretrak generelt dialog-orienterede tiltag, mens USA foretrak sanktioner. Således fortsatte EU sin kritiske dialog med styret i Teheran, efter at USA i 2002 havde omtalt Iran som en aktør i "Ondskabens Akse". Hensigten var at støtte og styrke de reform-interesserede segmenter i det iranske styre. Det var først med valget i 2005 af den mere radikale Mahmoud Ahmadinejad, at EU sluttede sig til den amerikanske kurs over for Iran.¹²⁶

124 Dertil kommer yderligere planlagte, men mislykkede terrorangreb mod USA. Se Pauly og Lansford 2005, *Strategic Preemption. US Foreign Policy and the Second Iraq War*, s. 22.

125 Beck og Gerschewski 2009, *On the Fringes of the International Community*, s. 86.

126 Beck og Gerschewski 2009, *On the Fringes of the International Community*, s. 86.

Transatlantiske relationer

Ud over viden om postkoldkrigsæraens forskellige faser, globalisering og periodens nye trusler er det vigtigt at kende til forholdet mellem USA og Europa for at forstå konteksten for de danske beslutninger om at levere militære engagementer i Kosovo, Afghanistan og Irak. I alle tre konflikter var USA en central politisk og militær aktør, og i alle tre konflikter blev forholdet mellem USA og Europa en væsentlig faktor i Danmarks stillingtagen. Denne stillingtagen blev undertiden kompliceret af uenighed mellem de europæiske lande. Forholdet mellem USA og Rusland var ofte markant anderledes end forholdet mellem USA og EU, og som det vil fremgå, var EU-landenes forhold til USA undertiden meget forskelligt.¹²⁷ Dette placerede lejlighedsvis Danmark i situationer, hvor regering og folketing havde valget mellem enten at danse en linedans og balancere mellem forskellige positioner eller at tilslutte sig én position frem for en anden. I spørgsmål om krig og fred valgte Danmark på intet tidspunkt i perioden at indtage helt isolerede positioner.

Det transatlantiske forhold er blevet gradvist tættere gennem det 20. århundrede, og efter den kolde krig fortsatte denne udvikling, blot med den tilføjelse at de øst- og centraleuropæiske lande nu blev yderligere inddraget i samarbejdet. Der er flere forklaringer på den fortsatte transatlantiske integration, herunder spillede det en rolle, at USA og EU opfattede hinanden som naturlige allierede på grund af historiske bånd, fælles værdier og gensidig afhængighed. Desuden spillede det en rolle, at USA og EU sammen besad en meget betydelig styrke i international politik gennem tætte samarbejder i internationale fora, og at både EU og NATO gennemførte udvidelser, hvor det langt hen var de samme lande, der blev optaget i de to organisationer, se figur 3.2.¹²⁸

127 Hansen, Toft og Wivel 2009, *Security Strategies and American World Order. Lost power*, s. 61ff.

128 Featherstone og Ginsberg 1996, *The United States and the European Union in the 1990s: Partners in Transition*, s. 6; Dobson og Marsh 2006, *US Foreign Policy since 1945*, s. 145.

Figur 3.2 Medlemmer af NATO og EF/EU under og efter den kolde krig

År	Atlantpagten / NATO	EF / EU
1949-1986	Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Island, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Storbritannien, USA (1949)	Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Vesttyskland (1958)
	Grækenland, Tyrkiet (1952)	Danmark, Irland, Storbritannien (1973)
	Vesttyskland (1955)	Grækenland (1981)
	Spanien (1982)	Spanien, Portugal (1986)
1995-2017	Polen, Tjekkiet, Ungarn (1999)	Finland, Sverige, Østrig (1995)
	Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet, Slovenien (2004)	Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn (2004)
	Albanien, Kroatien (2009)	Bulgarien, Rumænien (2007)
	Montenegro (2017)	Kroatien (2013)

Samtidig indgik USA og EU nye aftaler for at styrke den transatlantiske akse i international politik, f.eks. *Transatlantic Declaration on EC-US Relations* (1990), *The New Transatlantic Agenda* (1995), og *Transatlantic Economic Partnership* (1998). Aftalerne forpligtede EU og USA på et intensiveret samarbejde om demokrati, fred og stabilitet.¹²⁹ For USA var det en vigtig prioritet, at EU påtog sig et større sikkerhedspolitiske ansvar i Central- og Østeuropa og på Balkan; at NATO forblev en central aktør i den europæiske sikkerhedsarkitektur; og at de europæiske NATO-allierede forstod, at europæernes sikkerhed grundlæggende var afhængig af USA's militære styrke.¹³⁰ Det lykkedes langt hen USA at komme igennem med disse tre ambitioner, og set gennem det perspektiv blev det

129 McGuire og Smith 2008, *The European Union and the United States. Competition and Convergence in the Global Arena*, s. 32; EU 1990, "Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990", 1990; EU 1995, "The New Transatlantic Agenda", 1995; EU 1998, "Transatlantic Economic Partnership 1998", 1998.

130 Dobson og Marsh 2006, *US Foreign Policy since 1945*, s. 148-150.

transatlantiske forhold ikke blot tættere i perioden, det blev også mere asymmetrisk.¹³¹

Forholdet mellem USA og Europa blev imidlertid forværret i 2000'erne. Set i tilbageblik er det dog tydeligt, at det forværrede forhold havde sine rødder i midten af 1990'erne. I begyndelsen af tiåret vedtog EF-landene Maastricht-traktaten, der skabte et EU med fælles valuta og ambitioner om en fælles udenrigspolitik. Traktaten om Den Europæiske Union, der trådte i kraft i 1993, var udtryk for en stadig mere selvbevidst sammenslutning af europæiske lande, herunder var det udtryk for et længe næret ønske om en europæisk stemme i international politik, bl.a. i sikkerhedspolitikken. Men også i USA indtraf der begivenheder, der bidrog til at øge afstanden til EU. Ved midtvejsvalget i 1994 vandt republikanerne flertallet i både Senatet og Kongressen, hvorefter USA afviste at underskrive aftalen om permanent forbud mod atomprøvesprængninger, konventionen om forbud mod personelminer, Kyoto-aftalen, og at tilslutte sig Den Internationale Straffedomstol.¹³² Samtidig blev det russisk-amerikanske forhold anstrengt både i forbindelse med Balkan-krigene og i spørgsmålet om udvidelserne af NATO. I striden om Kosovos løsrivelse støttede Rusland Serbien, mens USA argumenterede for, at det skulle være muligt at presse og stresse Serbien uden autorisation fra FN; og med NATO's udvidelser mente Rusland sig presset af amerikansk ekspansionisme.¹³³ Det var på den baggrund, at det transatlantiske forhold i stigende grad blev anspændt, i tiden efter George W. Bush vandt det amerikanske præsidentvalg.

I begyndelsen af sit præsidentskab forsøgte Bush at forbedre det amerikansk-europæiske forhold. Eksempelvis forklarede præ-

131 Jf. Hansen, Toft og Wivel 2009, *Security Strategies and American World Order*, s. 140.

132 Cameron 2012, *An Introduction to European Foreign Policy*, s. 118; Lundestad 2014, *East, West, North, South*, s. 195.

133 Om USA, Rusland og Kosovo Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*, s. 36. Se også Olesen 2019, Pest eller kolera. Om NATO-udvidelserne se f.eks. Mikhail Gorbachevs karakteristik af det, han opfatter som vestlig og amerikansk ekspansion i Gorbachev 2016, *The New Russia*, s. 300, 303, 306-309. Et kritisk perspektiv på USA/Vestens politik over for Rusland efter den kolde krig leveres i Nielsen, Riishøj, Villaume og Østergaard 2018, I 24 år har Vesten forfulgt en forkert politik over for Rusland. Er det på tide at tænke nyt?; Villaume 2018, Dialogen mellem Trump og Putin kan stabilisere den vestlige verden.

sidenten, at USA og Europa "delte en civilisation", men populær i Europa var Bush ikke.¹³⁴ En opinionsundersøgelse offentliggjort i august 2001 viste, at kun 20 procent af de adspurgte i Frankrig svarede, at de havde rimelig tillid ("fair amount of confidence") til Bush. De tilsvarende procenttal for Storbritannien, Italien og Tyskland var henholdsvis 30, 33 og 51.¹³⁵ Angrebet mod USA den 11. september 2001 forbedrede for en stund forholdet, og i Europa spredte der sig i slutningen af 2001 og i begyndelsen af 2002 en udstrakt solidaritet med USA.¹³⁶ Samtidig var der stor opbakning til USA's angreb på Taleban-regimet i Afghanistan.

I takt med at Irak kom i søgelyset og fremstod som næste militære mål, blev forholdet mellem USA og Europa igen stadig mere anstrengt. Frankrig, Tyskland og Rusland – støttet af Belgien, Luxembourg og Grækenland samt det meste af EU – var modstandere af et angreb, mens Storbritannien, Danmark og et antal central- og østeuropæiske lande samt Spanien valgte at støtte USA.¹³⁷ På den baggrund karakteriserede USA's forsvarsminister Donald Rumsfeld i januar 2003 Øst- og Centraleuropa som "new Europe", mens modstanderne af en krig mod Irak i Rumsfelds optik var "old Europe".¹³⁸ Da flere øst- og centraleuropæiske lande herefter offentligt erklærede deres støtte til USA's ønske om at invadere Irak, udtalte Frankrigs præsident Jacques Chirac, at de østeuropæiske lande var "dårligt opdragede", at de opførte sig "barnligt", og at de havde forspildt en mulighed for "at holde mund".¹³⁹ Diskussionen bidrog til at splitte et allerede ophidset Europa, og det er sigende, at der i 2000'erne blev udgivet akademiske fremstillinger på anerkendte

134 Lundestad 2005, *The United States and Western Europe since 1945*, s. 271.

135 International Herald Tribune 2001, "Results of a Multinational Poll in France, Germany, Great Britain and Italy. BUSH UNPOPULAR IN EUROPE, SEEN AS UNILATERALIST", 15. august 2001.

136 Eksempelvis illustreret ved den franske avis *Le Monde's* forsideleder "Nous somme tous Américains".

137 Lundestad 2014, *East, West, North, South*, s. 197-198

138 Baker, Mark, "US: Rumsfeld's 'Old' And 'New' Europe Touches On Uneasy Divide", *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 24. januar 2003. Se også Serfaty 2008, *Architects of Delusion. Europe, America, and the Iraq War*, s. 16-25, hvor begrebsparret "new Europe" og "old Europe" historiseres.

139 Smith, Craig S., "Chirac upsets East Europe by Telling It to 'Shut up' on Iraq", *New York Times*, 18. februar 2003; Rasmussen 2016, *Viljen til at lede*, s. 194-195.

videnskabelige forlag, hvor internationalt respekterede forskere rejste spørgsmålet, om det transatlantiske forhold blot befandt sig i en endnu en krise (som der havde været flere af under den kolde krig), eller om parterne var ved at glide fra hinanden. Centralt i diskussionerne var "krigen mod terror", fortolkningen af folkeretten, spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben i Irak, betydningen af FN samt tv-billederne fra det amerikanske militærfængsel på Cuba, Guantanamo-lejren, samt det irakiske fængsel Abu Ghraib, hvor amerikanske soldater havde tortureret og ydmyget irakiske fanger efter den militære sejr over Saddam Husseins regime.¹⁴⁰ Det er imidlertid vigtigt at understrege, at EU's sikkerhedsstrategi i perioden i høj grad handlede om at passe det europæiske nærområde og at indtage rollen som juniorpartner til USA. Så større var konflikten på det politiske niveau heller ikke.¹⁴¹

Med valget af Barack Obama svingede temperaturen i det transatlantiske forhold på ny. Befolkningerne i USA og Europa var krigstrætte, og valget af den demokratiske præsident blev i store dele af EU opfattet som et løfte om nye og mere fredelige tider med øget fokus på menneskerettigheder, klimadagsordenen foruden et større transatlantisk værdifællesskab.¹⁴² Det er et udtryk for sådanne håb, at Obama i 2009 – mindre et end år efter han overtog embedet som præsident – blev tildelt Nobels Fredspris for, som det hed i begrundelsen, Obamas "extraordinary efforts to strengthen international diplomacy and cooperation between peoples."¹⁴³ Barack Obama afsluttede officielt Irak-krigen, selvom tilbagetrækning var påbegyndt allerede i 2007, og efterfølgende trak USA sine kamptropper ud af Afghanistan. Men gnidningsfrit blev det transatlantiske forhold ikke. I 2010 afviste Obama at deltage i et planlagt topmøde mellem EU og USA; forinden havde USA stillet krav om en ændret byrdefordeling inden for handel,

140 Som f.eks. Lundestad (red.) 2008, *Just another Major Crisis? The United States and Europe Since 2000*. Se også debatbogen Kagan 2003, *Paradise and Power*. Se endvidere Cameron 2012, *An Introduction to European Foreign Policy*, s. 118.

141 Wivel 2008, *Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War*.

142 Vutz 2012, *Transatlantic relations under Obama, 2008-2012*.

143 Kaufman 2014, *A Concise History of U.S. Foreign Policy*, s. 183.

sikkerhed og udvikling. Og i 2013 kom det frem, at USA muligvis havde telefonaflyttet den tyske kansler Angela Merkel siden 2002.

Desuden blev det amerikansk-russiske forhold forværret. I 2008 invaderede Rusland USA's nære samarbejdspartner Georgien, hvilket førte til omfattende amerikansk kritik. Efter indsættelsen som præsident forsøgte Obama at forbedre forholdet til Rusland gennem et såkaldt "reset" af de to landes relationer. Dette lykkedes for en stund. De to lande indgik således aftaler om handel og våbenkontrol, og desuden opnåede de en gensidig forståelse om Iran og Nordkorea. Med valget i 2012 af Vladimir Putin som præsident i Rusland blev det amerikansk-russiske forhold imidlertid på ny forringet, og i både 2012 og 2013 afviste Putin at deltage i to G8 møder. Første gang fordi han angiveligt var optaget af indenrigspolitiske anliggender og anden gang på grund af uenighed med Vesten over forholdene i Syrien.¹⁴⁴ Forholdet mellem USA og Rusland nåede et lavpunkt i 2014, da sidstnævnte annekterede den ukrainske halvø Krim. Indledningsvis ville Rusland ikke vedstå sig, at der var tale om en russisk aggression, men efter et par uger erkendte Putin, at russiske soldater stod bag annekteringen angiveligt for at forhindre en eventuel NATO-base på Krim. Følge Putin var der med andre ord tale om en forsvarshandling.¹⁴⁵ Det gensidigt imødekommende forhold mellem Rusland og de vestlige lande fra første halvdel af 1990'erne, hørte fortiden til.

Efter Donald Trump blev valgt som USA's præsident svingede pendulet på ny i forholdet til Vesteuropa. Trump er den første amerikanske præsident efter anden verdenskrig, der ikke ser europæisk enhed som et strategisk mål for USA, og under præsidentvalgkampen i 2016 erklærede Trump, at han støttede UK Independence Partys bestræbelser på at få Storbritannien meldt ud af EU; Trump antydede, at USA ikke uden videre ville støtte de baltiske lande i tilfælde af russisk aggression; og efter at være udnævnt præsident trak Trump USA ud af Paris-klimaafspraken fra 2015, som samtlige

144 Mourtizen og Wivel 2009, *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*, s. 3, 193-195, 198; Kaufman 2014, *A Concise History of U.S. Foreign Policy*, s. 183.

145 "Putin says annexation of Crimea partly a response to NATO enlargement", *Reuters*, 17. april 2014.

EU-lande havde underskrevet.¹⁴⁶ Ifølge opinionsmålinger er Putin mere populær i EU end Trump, og det på trods af, at Putin for kun få år siden har invaderet et europæisk land.¹⁴⁷ Fraset Emmanuel Macron og Angela Merkel har regeringscheferne i EU imidlertid været tilbageholdende med åbent at kritisere den amerikanske præsident. Ifølge en analyse offentliggjort af *The European Council of Foreign Relations* deler EU-landene sig i tre, når det angår forholdet til den nye amerikanske præsident. En første gruppe – langt den største gruppe af EU-lande – håber, at Trumps omgivelser (embedsmænd, politikere osv.) vil sikre, at det transatlantiske forhold vil blive videreført uden særlige ændringer; en anden gruppe ser Trump som den politiker, der skal gendanne vestlige, kristne og konservative værdier; og en tredje gruppe ser Trump som sympotom på, og dermed ikke en årsag til, et transatlantisk forhold, der er i forfald.¹⁴⁸

Forholdet mellem USA og de europæiske lande har dog overordnet været stabilt. I 1990'erne sluttede flere alliancefri europæiske lande sig til NATO, og i 2000'erne valgte en række lande fra den tidligere Østblok at lade sig optage i NATO. At forholdet har været stabilt betyder imidlertid ikke, at det har været konfliktløst. Et af de vigtige konfliktpunkter har været sikkerhedspolitikken. USA og de europæiske lande var i 1990'erne og 2000'erne generelt enige om, hvad de opfattede som sikkerhedspolitiske trusler. Til gengæld var de som nævnt ikke altid enige om, hvordan sådanne trusler skulle imødegås. Europa foretrak stabiliseringsoperationer og genopbygning af stater snarere end krig mod terror, mens USA stod på den forståelse, at disse to ting hørte sammen.¹⁴⁹ Centralt i disse diskussioner stod spørgsmål om FN, fortolkning af folkeretten, de europæiske landes bidrag til NATO og især spørgsmålet om Irak. Selvom forholdet mellem USA og Europa er forblevet tæt og på visse punkter også tættere end under den kolde krig, har

146 Schier og Eberly 2017, *The Trump Presidency. Outsider in the Oval Office*, s. 126-128.

147 Se Shapiro og Pardijs 2017, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU power audit*, note 4.

148 Shapiro og Pardijs 2017, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU power audit*.

149 Rynning 2017, *Går USA og Europa fra hinanden?*

forholdet været præget af en grundlæggende asymmetri, hvilket afspejler Europas sikkerhedspolitiske afhængighed af USA.

Krige og væbnede konflikter

Endelig må Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak ses på den baggrund, at international politik i årtier har været præget af et meget stort antal borgerkrige og væbnede konflikter. Skiftende folketingsflertal opfattede flere af disse konflikter som så vigtige, at de engagerede Danmark militært i dem. De danske militære engagementer skete både i regi af FN og NATO samt i diverse koalitioner.

Afslutningen på den kolde krig betød, at spændingsniveauet i international politik og frygten for en atomkrig dalede. Samtidig betød Berlinmurens fald og Sovjetunionens ophør ifølge en international opinionsundersøgelse foretaget i 1991, at befolkninger på tværs af kontinenter opfattede risikoen for verdenskrig og internationale konflikter som mindre end blot få år tidligere.¹⁵⁰ Men verden blev ikke fredelig, blot fordi den kolde krig var overstået. Tværtimod har verden efter 1990-91 været præget af langt flere militære konflikter, end det var tilfældet i de to første årtier efter anden verdenskrig. Af figur 3.3 fremgår det, at antallet af militære konflikter efter 1945 var stigende fra cirka 1960 frem til cirka 1990, hvor tallet toppede med omtrent 50 styk om året. I anden halvdel af 1990'erne og i 2000'erne stabiliserede antallet sig mellem 30 og 40 styk pr år. Det overordnede billede er, at borgerkrige har været den mest hyppige type væbnet konflikt efter anden verdenskrig. Krige mellem flere stater samt kolonikrige var fåtallige gennem hele perioden, dog var der flest krige mellem flere stater i begyndelsen af den kolde krig og kun ganske få efter 1990. Kolonikrigene ebbede ud i begyndelsen af 1970'erne. Samtidig ses en stigende tendens til, at dele af det internationale samfund greb ind i borgerkrigene. Enkelte af konflikterne efter 1990 fandt sted i Europa (Balkan-krigene) og i Sydamerika (f.eks. Columbia), men langt de

150 Gallup 1992, "Gallup: Fremgang og færre konflikter", 1992.

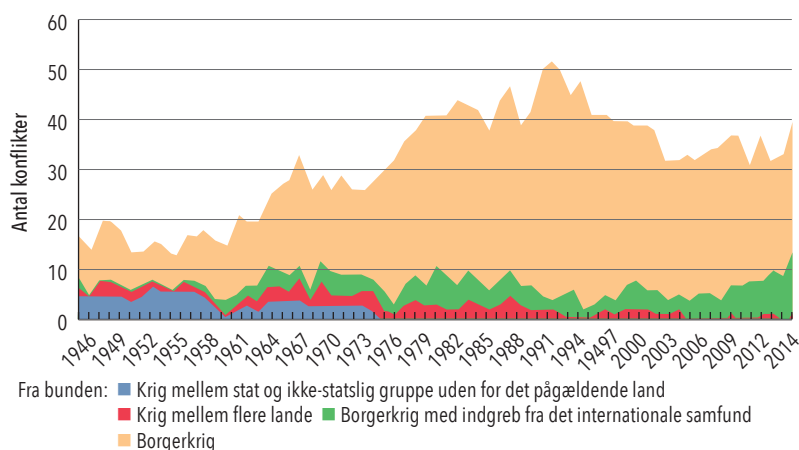
fleste udspillede sig i Afrika (f.eks. Angola, Elfenbenskysten, Etiopien, Mali, Niger, Rwanda, Sudan), i Mellemøsten (f.eks. Iran, Irak, Kuwait, Syrien) og i Asien (f.eks. Afghanistan, Malaysia, Pakistan, Østtimor).¹⁵¹

Den mest oplagte fredsskaber syntes at være FN, der frigjort fra supermagtskonfliktens jerngreb burde have haft mulighed for at virke som international ordenshåndhæver og var den eneste internationale organisation med legitimitet til at handle på vegne af det internationale samfund, men organisationen – det internationale samfund – havde svært ved at løfte denne opgave. I 1992 besluttede FN's Sikkerhedsråd at sende fredsbevarende tropper, Unified Task Force (UNITAF), til Somalia for at stoppe den igangværende borgerkrig og sikre nødhjælp til krigens ofre. En vigtig opgave i en hårdt prøvet del af verden, men operationen blev et stort nederlag for FN. Knap 40.000 soldater blev sendt til landet, men FN-styrken blev efter få måneder opfattet som en part i konflikten. I juni 1993 blev 23 pakistanske soldater dræbt under et sammenstød med general Aidids milits, og få måneder senere blev 18 amerikanske

¹⁵¹ Lundestad 2014, *East, West, North, South*, s. 122ff. Se også Talentino 2005, *Military Intervention after the Cold War. The Evolution of Theory and Practice*, s. 19-56.

soldater slået ihjel i forbindelse med nedskydningen af to amerikanske kamphelikoptere.¹⁵²

Figur 3.3 Antallet af militære konflikter fordelt efter type og år 1945-2014



Kilde: Gleditsch, Melander og Urdal 2016, Introduction – Patterns of Armed Conflict since 1945, figur 1.1, s. 17

Et andet eksempel er Rwanda, og her gik det ikke bedre. Her så FN's mission United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) næsten passivt til i 1994, mens omtrent 800.000 mennesker blev dræbt i løbet af kun godt tre måneder. Tilsvarende på Balkan i 1995, hvor FN's Beskyttelsesstyrke United Nations Protection Force (UNPROFOR) ikke havde mandat til at gribe ind i massakren i Srebrenica, skønt tusindvis af mennesker blev dræbt for øjnene af de udstationerede soldater. Ifølge diplomaten Carsten Staur, forfatter til bogen *Den globale udfordring* om FN's muligheder i det nye årtusinde, var FN's fejltagelser i denne periode "mangfoldige" og "tragiske". Institutionen havde ikke "gjort sig de nødvendige overvejelser mellem mål og midler", og "ofte satte [FN] sine udsendte styrker i håbløse situationer". Et af problemerne var, at FN

¹⁵² Staur 2011, *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, s. 179-180.

manglede gennemarbejdede planer for, hvordan organisationen skulle handle i de tilfælde, hvor en af parterne i en konflikt afviste FN's autoritet. Andre udfordringer bestod i, at FN ofte manglede troværdige efterretninger om de konflikter, som organisationen skulle håndtere; at kommandovejene var uklare, når FN skulle levere fredsbevarelse; at FN's analysekapacitet var begrænset; og at FN's mandater var uklare og ofte utilstrækkelige. Med Staurs ord: "Viljen var der i princippet, men ikke evnen".¹⁵³

Det var på denne baggrund, at NATO i 1990'erne og efter årtusindeskiftet i stigende grad blev en aktør i international ordenshåndhævelse. Siden 1967 havde NATO haft den dobbelte opgave at forsvare medlemslandenes territorier gennem afskrækelse og at fremme politisk afspænding gennem forhandlinger; begge forhold med Sovjetunionen som den erklærede fjende.¹⁵⁴ Men med Sovjetunionens opløsning i 1991 blev spørgsmålet relevant, hvilken rolle NATO nu skulle spille. Havde alliancen overhovedet en rolle at spille? NATO's medlemslande mente, at svaret var bekræftende, og på den baggrund vedtog alliancen i 1991 et nyt strategisk koncept. I konceptet identificerede NATO fire sikkerhedsmæssige opgaver: at skabe fundamentet for et stabilt sikkerhedsmiljø i Europa, at være et transatlantisk sikkerhedsforum, at afskrække og forsvare alliancens medlemslande overfor trusler mod NATO-landenes territorier, og at bevare den strategiske balance i Europa.¹⁵⁵ Det strategiske koncept fra 1991 er blevet karakteriseret som en "strategy without an adversary", fordi alliancen ikke længere identificerede en navngiven fjende, men derimod pålagde sig selv rollen som ordenshåndhæver.¹⁵⁶

I forbindelse med NATO's 50-års jubilæum i 1999 reviderede alliancen det strategiske koncept. Det var herefter ikke længere

153 Staur 2011, *Den globale udfordring*, s. 106, 107. Om de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråds forskellige tilgange til FN se også Malone 2006, *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, s. 265-279.

154 Wenger 2004, *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968*.

155 NATO 1991, "The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council", 7.-8. november 1991.

156 Wittmann 2009, *Towards a new Strategic Concept*, s. 14-16; Heard, Krindler og Wittmann 2013, *NATO's Genesis and Adaption. From Washington to Chicago*, s. 23.

en hovedopgave for NATO at opretholde den strategiske balance i Europa. Til gengæld blev alliansens opgaver udvidet med at styrke sikkerheden i det euroatlantiske område via krisestyring samt partnerskabsaftaler mv. Ifølge Jens Ringsmose og Sten Rynning afspejler NATO's strategiske koncepter 1991/99 en "tydelig bevægelse væk fra det regionale og alliansens traditionelle funktioner i retning mod et engagement med en mere begrænset geografisk binding."¹⁵⁷ NATO havde med andre ord udviklet sig fra at være en forsvarsalliance til at være en fredsbevarende og fredsskabende aktør, gerne med opbakning fra FN, men i fornødent fald også uden.¹⁵⁸ Siden fulgte i NATO-topmødet i 2002, hvor det blev besluttet, at NATO fremover skulle spille en central rolle i terrorbekæmpelse.¹⁵⁹

På baggrund af ovenstående – FN's manglende evne til at levere international ordenshåndhævelse og NATO's nye selvpålagte roller – kan man beskrive en række af NATO's militære missioner efter den kolde krigs afslutning. Alliansens første aktion af denne type var i Bosnien (1992-94), og snart fulgte militære missioner i Kosovo (1999-), Afghanistan (2001-14), Irak (2004-11), Pakistan (2005-06), Dafur (2005-07), pirateribekæmpelse uden for Afrikas østkyst gennem mobilisering i Det Røde Hav, Adénbugten og Det Indiske Ocean (2009-16), Libyen (2011), Tyrkiet (2012-) og Afghanistan (2015-) m.fl. En række af disse operationer var sanktioneret af FN, f.eks. den første golfkrig. Andre var ikke, f.eks. operationen i Kosovo.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Som ovenfor samt Ringsmose og Rynning 2009, NATO's næste strategiske koncept: Globalt engagement eller Artikel 5?, s. 2.

¹⁵⁸ Petersen 2004. *Europæisk og globalt engagement*, s. 467, 651.

¹⁵⁹ Rynning 2005, *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, s. 137-139.

¹⁶⁰ NATO, "Operations and missions: past and present".

Figur 3.4 Typologier af staters militære handlen: Institutioners kobling til krig

Typologi af handling	Definition
Unilateralisme	En stat går alene i krig
Bilateralisme	To stater går i krig sammen
Multilateralisme	Tre eller flere stater går i krig sammen
• Global institution	• Multilateral indsats organiseret og sanktioneret af en global international institution (f.eks. FN)
• Kollektiv forsvarsalliance	• Militær alliance af tre eller flere stater, der kollektivt indleder militær aktivitet mod et andet eller en gruppe af lande (f.eks. NATO)
• Koalition	• Ad hoc multinational forståelse etableret med henblik på at udføre en bestemt mission og som efterfølgende opløser sig selv (fx krigen mod Irak, 2003)

Tilrettet og gengivet efter Weitsman 2013, *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*, s. 26.

Flere af postkoldkrigsæraens krige blev hverken organiseret og sanktioneret af FN eller ført gennem NATO, men derimod i regi af koalitioner, hvor stater sammen går i krig i midlertidige alliancer; se figur 3.4 ovenfor for institutioners kobling til militær handlen. Krigsførelse gennem koalitioner er ikke et nyt fænomen. Det har derimod været normen for USA's vedkommende gennem det meste af det 20. og 21. århundrede.¹⁶¹ Første og anden verdenskrig er to tidlige eksempler på, at USA engagerede sig militært i sådanne sammenhænge. Koreakrigen, vietnamkrigen, golfkrigen, interventioner på Balkan, Afghanistan, Irak og krigen i Libyen er senere eksempler, idet koreakrigen og vietnamkrigen reelt var amerikanske krige. En af fordelene ved at føre krig i midlertidige koalitioner er, at koalitioner kan etableres med kort varsel. Desuden kan det anses for en fordel, at koalitioner – modsat forsvarsalliancer der har varig karakter og typisk er knyttet til geografisk afgrænsede

161 Der er dog undtagelser fra dette generelle billede, f.eks. USA's invasion af Cuba, Grenada og Panama. Se Weitsman 2013, *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*, s. 27

områder – kan dannes med henblik på at reagere mod trusler overalt på kloden. Koalitioner er således fleksible enheder. Yderligere en forklaring på at stater ofte vælger koalitionen som ramme for krigsførelse er, at koalitioner signalerer legitimitet. I de tilfælde hvor en krig ikke er sanktioneret af FN, kan en stor koalition signalere betydelig international opbakning til operationen.¹⁶² Det er formentlig baggrunden for, at Det Hvide Hus en uge før angrebet på Irak i 2003 offentliggjorde en liste med 49 lande, der havde givet tilsagn om at indgå i den nye koalition.¹⁶³

Men der er også udfordringer forbundet med at føre krig i midlertidige koalitioner. En af udfordringerne er, at koalitioner i udgangspunktet ikke er særligt effektive. Effektiv krigsførelse kræver klare kommandoforhold, kendskab til koalitionen og dens virkemidler i alle detaljer, grundig planlægning, gensidig tillid mellem alle koalitionen partier osv. En anden ulempe er, at effektiv krigsførelse kræver rutine og faste samarbejds mønstre, hvilket kan være vanskeligt at etablere i midlertidige koalitioner. Det er bl.a. på den baggrund, vi skal se bestræbelserne i den vestlige verden på at standardisere krigsførelse mellem venligtsindede stater fra slutningen af 1940'erne frem til i dag.¹⁶⁴ Når først samarbejds mønstrene og rutinerne er indarbejdet, synes der imidlertid etableret praksisser, der er hurtige at tage i anvendelse, næste gang en militær operation forestår.

Konklusion

Ovenfor er hovedtræk af de dele af den internationale udvikling, der havde størst betydning for Danmarks stillingtagen til krigene i Kosovo, Afghanistan og Irak beskrevet. Med den kolde krigs afslutning og Sovjetunionens opløsning var der kun én tilbageværende supermagt i verden. USA var verdens mest indflydelsesrige land,

162 Weitsman 2013, *Waging War*, s. 27, 35-38. USA's status i koalitionen under Første Verdenskrig adskilte sig dog fra de senere koalitioner, idet USA var tilsluttet koalitionen som uafhængig partner.

163 Vucetic 2011, *Bound to follow? The Anglosphere and US-led coalitions of the willing, 1950-2001*.

164 Weitsman 2013, *Waging War*, s. 26-29.

og international politik byggede efter 1991 i vid udstrækning på de institutioner, som USA og dets allierede havde opbygget under den kolde krig. En af de vigtigste af institutioner var NATO, der samtidig var USA's vigtigste instrument til at opnå indflydelse i Europa. Den sikkerhedspolitiske udfordring mod de vestlige samfund bestod ikke længere i en væbnet konflikt mellem to samfundssystemer, der betragtede sig som hinandens modsætninger, men i vold og ustabilitet i svage og fjendtlighedsindede stater. USA og Europa var almindeligvis enige, når de skulle identificere trusler mod de vestlige samfund i form af såkaldte 'slyngelstater', risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben og terrorisme. De var derimod ofte uenige i, hvordan disse trusler skulle imødegås. I kampen mod terror ønskede de europæiske lande fortrinsvis at benytte dialog-orienterede tilgange, stabiliseringsoperationer og at genopbygge stater. USA var derimod af den opfattelse, at dialog, stabiliseringsoperationer og statsopbygning blot var tre blandt flere redskaber, der skulle tages i anvendelse. Hyppigere end europæerne mente USA, at væbnede konflikter var en del af løsningen.

Globalisering prægede i stor og stigende grad international politik i de sidste årtier af den kolde krig og i årene, der fulgte. En række af de problemer og udfordringer, der trængte sig på, blev opfattet som globale, hvoraf fulgte, at løsninger ligeledes måtte være globale. Med globaliseringen fulgte øget bevægelsesfrihed på tværs af landegrænser, regioner og kontinenter, herunder et globalt marked med finansstrømme i globale kredsløb. Globaliseringen betød, at politiske, økonomiske og andre forandringer i en del af verden med kort tids varsel kunne få betydning i andre dele af verden. Terrorister kunne rejse fra land til land, fra kontinent til kontinent. Parallelt med at globaliseringen accelererede, blev verden mere fragmenteret. Afkolonisering skabte nye lande, og den kolde krigs afslutning samt Sovjetunionens opløsning betød, at spændinger internt i lande – politiske, kulturelle, religiøse og etniske – blussede op, hvilket bidrog til et højt niveau af borgerkrig og lokale væbnede konflikter. Enkelte fandt sted i Europa, men de fleste fandt sted i Asien og Afrika. Fragmentering var en sikkerhedspolitisk udfordring. I begyndelsen af perioden var forventningerne store til FN, og håbene var, at FN ville spille den

fredsbevarende og fredsskabende rolle, som organisationens fædre havde ønsket i årene omkring anden verdenskrigs afslutning. Da FN ikke viste sig i stand til at håndtere konflikterne i Somalia, Rwanda og på Balkan, trådte NATO ind som fredsskabende aktør. Dette afspejlede også, at NATO efter den kolde krig skulle finde sig en rolle i postkoldkrigsæraen. Endelig fandt en række militære interventioner sted i regi af frivillige koalitioner.

KAPITEL 4

Danmarks udenrigspolitik og det militære engagement

Indledning

Brug af væbnet magt er blevet en almindelig del af dansk udenrigspolitik.¹⁶⁵ Fra 1990 til 2018 udsendte det danske forsvar personel til 76 nye militære operationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner.¹⁶⁶ Til sammenligning deltog Danmark fra 1945 til 1989 kun i 13 internationale operationer, hvor de 12 var i FN-regi, mens den sidste var i den britiske besættelseszone i årene efter anden verdenskrig.¹⁶⁷ Fra 1990 til 2018 foretog Forsvaret over 70.000 udsendelser.¹⁶⁸ Der er ikke alene tale om en vækst i antallet af operationer med dansk deltagelse og et skift i institutionelt regi fra FN til både FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner. Også formålet med operationerne er forandret fra fredsbevarende missioner med begrænset bemyndigelse til at anvende magt til nu også at dække fredsskabelse og beskyttelse af civilbefolkning med bemyndigelse til at anvende magt og indgå i direkte kamphandlinger.

Formålet med dette kapitel er at give en karakteristik af militærpolitikens rolle og det militære engagements indlejring i

165 Kristensen 2013, Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme, s. 15.

166 Opgjort ved udgangen af 1. halvår 2018. I alt bidrog Forsvaret med personel til 79 operationer, da tre var igangsat allerede under den kolde krig. Se Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

167 Fra 1947: bizonen; fra 1949: Vesttyskland.

168 Forsvarsministeriet 2018, "Udsendte. Tal for veteraner og udsendte fordelt på missioner".

dansk udenrigspolitik.¹⁶⁹ Kapitlet fokuserer på de lange linjer i udenrigspolitikken og identificerer på den baggrund kontinuitet og forandring i den rolle som militærpolitikken og det militære engagement har spillet fra 1864 og frem til i dag. Når 1864 sættes som begyndelsestidspunkt skyldes det dels, at nederlaget til Preussen og Østrig og tabet af de tre hertugdømmer Slesvig, Holsten og Lauenborg i den udenrigspolitiske litteratur typisk identificeres som et afgørende vendepunkt i dansk udenrigspolitik,¹⁷⁰ og dels at dette vendepunkt fortsat sætter sig spor i den udenrigspolitiske debat i dag.¹⁷¹ Kapitlet bidrager til udredningen om Danmarks militære engagement ved at identificere den historiske kontekst, som dette engagement er indlejret i. Mens kapitel 3 identificerede de internationale betingelser for Danmarks militære engagement, så identificerer dette kapitel de historiske betingelser. Begge kapitler er dermed væsentlige for at forstå Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak og for på den baggrund at kunne give en retvisende lære for eftertiden i udredningens kapitel 8.

Kapitlets argument er struktureret i to hovedafsnit og en konklusion. Første afsnit identificerer kontinuitet og forandring i Danmarks militære engagement i udenrigspolitikken frem til den kolde krigs afslutning, mens andet afsnit analyserer udviklingen efter den kolde krigs afslutning. På den baggrund diskuterer konklusionen kontinuitet og forandring i det militære engagements rolle og betydning i udenrigspolitikken.

169 For oversigter over og diskussioner af forskningen i dansk udenrigspolitik, se Pedersen og Gram-Skjoldager 2015, International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus; Henrik 2017, *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*; Pedersen og Ringsmose 2017, Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU.

170 Mouritzen 2014, "1864": et spøgelse går gennem dansk udenrigspolitik.

171 Branner 2013, Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy; Wivel 2014, Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism. Se også bidragene til Struwe og Rasmussen 2014, *Læren af 1864: Krig, politik og stat i Danmark i 150 år*.

Før og under den kolde krig: Fra overlevelseskamp til bredspektret aktivisme

Som for de fleste andre europæiske lande er dansk udenrigspolitik historisk tæt sammenvævet med militært engagement og anvendelsen af krig som middel i udenrigspolitikken, hvad enten der har været tale om et defensivt forsvar for befolkningens sikkerhed og Danmarks overlevelse som selvstændig stat eller som et offensivt middel for at udbrede danske interesser og værdier.

Danmark som småstat: overlevelse og tilpasning efter 1864

Anvendelsen af militære midler har gennem det meste af historien spillet en central rolle i dansk udenrigspolitik. Krig og militær magt var afgørende faktorer i Danmarks opbygning af et Østersø-imperium fra 1300-tallet. Som påpeget af Bertel Heurlin var "[k]rig et legitimt middel i den dynastiske politik, og militæret spillede en central rolle i statshierarkiet".¹⁷² Danmark var frem til begyndelsen af 1600-tallet den dominerende flådemagt i Østersøen, hvilket var en afgørende forudsætning for at fastholde landets position som nordisk magt. I 1600- og 1700-tallet spillede hæren en central rolle i Danmarks kamp for at fastholde først sin position som den førende nordiske magt og siden sin selvstændighed i en række krige og konflikter med Sverige. Det britiske angreb på Københavns Red i 1801 ødelagde en stor del af den dansk-norske flåde, og efter bombardementet af København i 1807 blev den danske flåde britisk krigsbytte, og Danmark var herefter ikke længere en vigtig nordisk eller europæisk flådemagt. Mens den første slesvigske krig 1848-50 betød en sejr på slagmarken, så illustrerede den også, at selv om Danmark nok fortsat regnede sig for en mellemmagt, så blev en fredsaftale gennemtvunget af stormagterne.¹⁷³ Med nederlaget til Preussen og Østrig i den anden slesvigske krig i 1864 mistede Danmark hertugdømmerne Slesvig, Holsten og Lauenborg og en tredjedel af rigets territorium og blev herefter regnet som en små-

172 Heurlin 2007, Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande, s. 19.

173 Holbraad 1991, *Danish neutrality: a study in the foreign policy of a small state*.

stat af både danske og udenlandske politiske beslutningstagere. Danmark var ikke længere en militært baseret statslig organisation med et stærkt internationalt militært engagement, men en nationalstat med fokus på forsvar af befolkningens suverænitet og den territorielle integritet.¹⁷⁴

Nederlaget i 1864 resulterede i et hovedeftersyn af dansk udenrigspolitik, der herefter tog udgangspunkt i, at Danmark nu var en småstat og måtte tilrettelægge sin udenrigspolitik i overensstemmelse med dette.¹⁷⁵ Særligt to principper kom på baggrund af 1864-nederlaget til at spille en vigtig rolle.¹⁷⁶ For det første at småstaten sjældent kunne varetage sine interesser effektivt gennem anvendelsen af militære midler. Danmark måtte derfor søge diplomatiske frem for militære løsninger på internationale konflikter. For det andet at den danske stats primære opgave i udenrigspolitikken var at varetage befolkningens sikkerhed, en opgave som den havde svigtet i 1864-krigen, hvor Danmarks overlevelse havde været på spil. I den konkrete udenrigspolitik betød dette, at udenrigspolitikken blev tilrettelagt defensivt og pragmatisk under hensyntagen til stormagterne, ikke mindst Tyskland efter samlingen i 1871.¹⁷⁷ For tilhængere af den såkaldte 'forsvarssag', primært tilhængere af Højre, de mere forsvarsvenlige dele af partiet Venstre og repræsentanter for Forsvaret, var dette en midlertidig position, som Danmark nødtvungent måtte acceptere, mens man genopbyggede sin militære styrke og forberedte sig på igen at kunne deltage aktivt i europæisk magtpolitik. For tilhængere af fredssagen, primært liberale og socialdemokratiske udfordrere, var der

174 Heurlin 2007, Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande, s. 19.

175 Due-Nielsen og Bjørn 2003, *Fra helstat til nationalstat 1814-1914*, s. 259; Branner 2013, Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy, s. 140.

176 Knudsen 2006, *Fra enevælde til folkestyre*, s. 128.

177 Forud var gået overvejelser om forskellige former for alliancetilknudning til Frankrig eller Storbritannien, om end den centrale skillelinje gik mellem de, som argumenterede for at afskrækkelse af Tyskland var den mest effektive vej til at undgå krig og dermed varetage dansk sikkerhed og de som argumenterede for at man snarere burde tilpasse sig Tyskland for at undgå provokation og dermed krig. Se Due-Nielsen og Bjørn 2003, *Fra helstat til nationalstat 1864-1914*, s. 466-470; Olesen og Wivel 2013, Mellem stormagtsinteresser og småstat-sidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år.

derimod tale om en ny normaltilstand.¹⁷⁸ Ofte opsummeret i Viggo Hørups sentens fra Folketingets forhandlinger om forsvarsbevil-
 lingerne i marts 1883 – ”hvad skal det nytte” – argumenterede de
 for, at Danmark ved at fravælge militære midler til af forfølge sine
 udenrigspolitiske interesser både ville have de bedste muligheder
 for at varetage sine sikkerhedsinteresser og leve op til en moralsk
 forpligtelse om at bidrage til en mere fredelig verden.¹⁷⁹

Tilhængerne af fredssagen vandt den politiske kamp om at de-
 finere udgangspunktet for fremtidens udenrigspolitik, og freds-
 sagen kom fra det tyvende århundredes begyndelse til at udgøre
 grundlaget for dansk tænkning om, hvornår og hvordan det var
 nyttigt at anvende militære midler i udenrigspolitikken.¹⁸⁰ Mens
 den oprindelige formulering af fredssagen havde stærke pacifisti-
 ske rødder i den internationale fredsbevægelse, så var formule-
 ringen i den konkrete udenrigspolitik dog snarere en pragmatisk
 tilpasning til den aktuelle magtpolitik. Den baserede sig på en an-
 tagelse om, at der i international politik var et fundamentalt skel
 mellem stormagter (som eksempelvis Tyskland og Storbritannien)
 og småstater (som Danmark), og at stormagterne definerer spille-
 reglerne for, hvornår og hvordan småstaterne kan forfølge deres
 nationale interesser.¹⁸¹ Derfor måtte småstaten for at varetage sine
 borgeres sikkerhed føre en pragmatisk og tilpasningsvillig uden-
 rigspolitik. På kort sigt handlede det om at reducere risici og mak-
 simere indflydelse ved at holde sig på god fod med de betydende
 stormagter og dermed sikre så stort et handlerum som muligt.¹⁸²
 De politiske beslutningstagere måtte vurdere mulige omkostnin-
 ger og gevinster ved en given handling ud fra konteksten og på den

178 Olesen 2013, *In the Eye of the Decision-maker*, s. 256-260.

179 Gram-Skjoldager 2012, *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. For en diskussion af debatten mellem forsvarssagen og fredssagen, og hvordan den kom til at påvirke både den politiske og akademiske debat om dansk udenrigspolitik, se Breitenbach og Wivel 2004, *Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark*.

180 Rasmussen 2005, 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force.

181 Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, s. 404-405.

182 Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*; Lidegaard 2003, *Overleveren*.

baggrund træffe deres beslutning. På lang sigt kunne man sammen med andre småstater arbejde for en mere fredelig international orden, men kun i det omfang, at man accepterede, at dette måtte ske med små langsomme skridt, der var acceptable for stormagterne.¹⁸³ Den nationale interessepolitik og den internationale ordenspolitik blev anset for at være to forskellige størrelser, der kun havde mulighed for hver især at lykkes, så længe de blev holdt adskilt.¹⁸⁴

Den kolde krig: Fredsbevarelse og nordisk FN-aktivisme

Mens udenrigspolitikken i perioden 1864-1945 blev tilrettelagt "i Tysklands skygge",¹⁸⁵ så blev den fra sidste halvdel af 1940'erne tilrettelagt i skyggen af konflikten mellem USA og Sovjetunionen. Siden 1864 havde Danmark været "i næsten konstant eksistenskrise frem til 1945",¹⁸⁶ men med den kolde krig mellem de to supermagter, der med alle midler bekæmpede hinanden, fulgte også en hidtil uset stabilitet i, hvad den norske historiker Geir Lundestad har kaldt et inviteret og integreret amerikansk "imperium" i Europa.¹⁸⁷ Udstationering af op til 400.000 amerikanske tropper i Europa på højdepunktet af den kolde krig, støtte til og krav om, at de vest-europæiske lande samarbejdede i institutioner samt økonomisk støtte og teknologioverførsel fra USA gav på samme tid Europa en privilegeret position i den kolde krig og en grundlæggende afhængighed af fortsat amerikansk engagement.¹⁸⁸

Anden verdenskrig havde efterladt Danmark med et "ikke eksisterende" militært forsvar,¹⁸⁹ og forsvarspolitikken fra krigens afslutning i 1945 og frem til Danmarks NATO-medlemskab i 1949 var "præget af uklarhed om forsvarsopgaven på længere sigt og

183 Gram-Skjoldager 2012, *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*, s. 67-72.

184 Se kapitel 2 for en diskussion af begreberne ordenspolitik og interessepolitik.

185 Vores oversættelse af "in Germany's shadow". Se Olesen 2013, *In the Eye of the Decision-maker*, s. 256.

186 Heurlin 2017, Danmark: Et land under indflydelse, s. 6.

187 Lundestad 1986, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952*; Lundestad 1998, *Empire by integration: the United States and European integration, 1945-1997*, s. 58-95.

188 Wivel 2000, *The integration spiral: International security and European integration 1945-1999*.

189 Heurlin 2017, Danmark: Et land under indflydelse, s. 10.

om forsvarets internationale ramme”.¹⁹⁰ Når det gjaldt Forsvarets genopbygning, så fortsatte i de første år den militære neutralitetspolitik, mens Danmark i samtidens opfattelse allerede med FN-medlemskabet i 1945 havde forladt den politiske neutralitet. En dansk brigade var siden 1944 blevet opbygget i Sverige, og den skulle nu udgøre udgangspunktet for Forsvarets genopbygning samtidig med, at man søgte at købe materiel fra både øst og vest.¹⁹¹ Forsvarets opgaver var først og fremmest fokuseret på at møde udfordringer udløst af krigens afslutning: bidrag til afmilitariseringen af Tyskland, bevogtning af grænser og tyske flygtningelejre samt overtagelse af Bornholm efter, at Sovjetunionen i 1946 havde trukket sig fra øen.¹⁹²

Vendepunktet blev den såkaldte Påskekrise i 1948, hvor den danske regering efter måneders øget spænding i Europa og indberetninger og analyser fra udenrigstjenesten, der pegede på risikoen for et kommunistisk kup og/eller en sovjetisk invasion iværksatte en større beredskabsøvelse for at demonstrere Danmarks vilje og evne til at forsvare sig.¹⁹³ Krisen overbeviste de politiske beslutningstagere om, at Danmarks nationale sikkerhed ikke kunne varetages gennem neutralitet. De indledte derfor sonderinger med henblik på oprettelsen af et skandinavisk forsvarsforbund, men da dette viste sig umuligt på grund af norsk skepsis og manglende amerikansk opbakning, valgte Danmark at tilslutte sig Atlantpagten ved dens oprettelse i 1949 (fra 1950: NATO).¹⁹⁴ Den efterfølgende forsvarslov fra 1950 oprettede et samlet forsvarsministerium, og et nyt selvstændig flyvevåben i tillæg til hæren og søværnet samt en samlet forsvarsledelse under forsvarschefen.¹⁹⁵

Danmark forfulgte med det udgangspunkt tre grundlæggende og langsigtede prioriteringer med henblik på at varetage den nati-

190 Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276.

191 Heurlin 2017, Danmark: Et land under indflydelse, s. 10.

192 Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276.

193 For en kort opsummering af krisens forløb og årsager, se Lidegaard 2011, Påskekrisen.

194 For en diskussion af, hvordan det eksterne trusselsbillede spillede sammen med den lære som politikerne drog af den hidtidige neutralitetspolitik og den tyske besættelse 9. april 1940 i de danske overvejelser om alliancetilslutning efter krigen, se Olesen 2018, *To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948-1949*.

195 Petersen 2011, Forsvarspolitik, s. 276.

onale sikkerhed.¹⁹⁶ Den første prioritering var Danmarks militære forsvar. Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti stod både bag NATO-tilslutningen og reorganiseringen og genopbygningen af Forsvaret. Senere kom også De Radikale med i kredsen. Det betød et tæt samarbejde og i den konkrete politik – mere end i de politiske positioner – en sammensmeltning af forsvarssagen og fredssagen. Hvis læren af 1864 havde været, at forsvarssagens argumenter om militær afskrækkelse i deres rene form risikerede at sætte landets sikkerhed over styr, så var læren af 9. april, at fredssagen, som den var kommet til udtryk i en svagt militariseret neutralitet, rummede samme fare. Socialdemokratiet og De Radikale havde antimilitaristiske og pacifistiske rødder i fredssagen, men var nu villige til at acceptere medlemskab af en militær alliance og indgå i brede flerårige forsvarsforlig med forsvarssagens arvtagere Konservative og Venstre for at sikre et ”troværdigt” forsvar.¹⁹⁷ Samtidig var Venstre og Konservative villige til at acceptere et forsvarsbudget og et NATO-medlemskab, der i den udenrigspolitiske litteratur bl.a. karakteriseres, som ”semi-neutralt”¹⁹⁸, ”allieret med forbehold”¹⁹⁹ og ”den mindste fællesnævners princip”,²⁰⁰ hvor Danmark gentagne gange blev kritiseret af NATO for sit lave forsvarsbudget.²⁰¹ Fra begyndelsen af 1980’erne førte dette endog til betegnelsen ’Danmarkisering’ som udtryk for et alliancemedlem, der primært var forbruger af sikkerhed, men kun i beskedent omfang medproducent.²⁰²

Det betød dog ikke, at grænsedragningen aldrig kom til debat. I perioden 7. december 1982 til 14. april 1988 vedtog et sikkerhedspolitisk flertal bestående af Socialdemokratiet, De Radikale, SF og VS 23 sikkerhedspolitiske dagsordener uden om den borgerlige

196 Heurlin 2001, *Danish Security Policy over the last 50 Years – Long-Term Essential Security Priorities*.

197 Petersen 2011, *Forsvarspolitik*, s. 276.

198 Holbraad 1991, *Danish Neutrality*.

199 Villaume 1995, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*.

200 Siedenfadén 1991, *Dansk sikkerhedspolitik i 1980’erne*, s. 280.

201 Ringsmose 2009, *Paying for Protection: Denmark’s Military Expenditure during the Cold War*.

202 Bjøl 1983, *Nordic Security*. Som påpeget af Bertel Heurlin var dette dog tilfældet for en række alliancemedlemmer, se Heurlin 1982, *Danish Security Policy*.

regering bestående af Konservative, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Dagsordenerne pålagde regeringen at udtrykke en særlig dansk holdning i NATO, der afveg fra den officielle NATO-politik. Den holdning blev typisk udtrykt i fodnoter til NATO-kommunikéer, der forbeholdt sig dansk stillingtagen, henviste til den særlige danske position eller udtrykte uenighed med en bestemt NATO-politik. Fra det sikkerhedspolitiske flertal blev denne politik udtrykt som et bidrag til afspænding, og dermed varetagelsen af Danmarks langsigtede sikkerhedsinteresser, mens regeringen udtrykte bekymring over, om fodnoterne kunne bringe Danmarks NATO-tilknytning og dermed den nationale sikkerhed i fare.²⁰³ På trods af en ofte tilspidset indenrigspolitisk debat om konsekvenserne af fodnotepolitikken både i samtiden og efterfølgende, er der dog værd at bemærke, at der i denne periode var enighed om det grundlæggende kompromis mellem Socialdemokratiet og De Radikale på den ene side og Konservative og Venstre på den anden side. På intet tidspunkt satte Socialdemokratiet og De Radikale Danmarks fortsatte medlemskab af NATO eller Danmarks imødekomende politik over for USA i Grønland til debat, og fodnoterne i NATO forblev dermed også fodnoter til de grundlæggende prioriteringer i dansk udenrigspolitik. Samtidig fortsatte Danmarks forsvarspolitiske integration i NATO op gennem 1980'erne.²⁰⁴

Den anden prioritering var en regelbaseret international orden. Denne prioritering lå i forlængelse af – og repræsenterede en styrkelse af – de langsigtede interesser, som Danmark havde forfulgt mellem 1864 og 1945. Allerede omkring århundredeskiftet havde Danmark støttet nedrustning og voldgift i statslige tvister. De danske beslutningstagere forholdt sig imidlertid pragmatisk til dansk medlemskab af Folkeforbundet. På den ene side var det en

203 Se Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*; Petersen 2011, Fodnotepolitik.

204 Fodnotepolitikken kan på den baggrund forstås som et mislykket forsøg på at ændre ved de grundlæggende prioriteringer i dansk udenrigspolitik, se argumentet i Wivel 2014, *Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism*, s. 127-128.

mulighed for på lang sigt at arbejde for en orden med en mindre grad af ureguleret stormagtsdominans. På den anden side krævede Danmark allerede inden medlemskabet i 1920 en svækkelse af forbundets mulighed for at iværksætte sanktioner mod ikke-medlemmer, og Danmark var ligeledes modstander af en udvidelse af forbundets kollektive sikkerhedsbestemmelser; begge dele for at sikre den danske neutralitet og undgå at komme i konflikt med stormagter udenfor organisationen.²⁰⁵ Den danske vægt på en regelbaseret orden efter anden verdenskrig var en fortsættelse af denne pragmatiske tilgang til internationale organisationer, hvor man først og fremmest lagde vægten på den funktion, som organisationer og regler havde i varetagelsen af danske interesser. FN-medlemskabet i 1945 blev med britisk hjælp brugt som en løftestang for Danmarks genindtræden i det internationale samfund efter krigen,²⁰⁶ Atlantpagten blev i 1949 valgt som en nødvendigheds politik og pragmatisk løsning på et militært svagt Danmarks sikkerhedsproblemer i den begyndende kolde krig på trods af, at den danske regering havde foretrukket en skandinavisk løsning,²⁰⁷ og senere blev også medlemskabet af EF fra 1973 begrundet pragmatisk i behovet for eksport og økonomisk vækst.²⁰⁸

Den tredje prioritering var samarbejde og integration. Også her var der reminiscenser af den foregående periodes politik. I regi af Folkeforbundet havde Danmark sammen med de øvrige nordiske lande arbejdet for afspænding mellem stormagterne. Fremme af fredelige relationer mellem stormagterne, blev anset for at være i Danmarks langsigtede interesse og derfor en nødvendig og in-

205 Pedersen 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*.

206 Mariager 2012, 'British Leadership is Experienced, Cool-Headed and Predictable': Anglo-Danish relations and the United States from the end of the Second World War to the Cold War.

207 Olesen 2018, *To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948-1949*.

208 Wivel 2018, *As Awkward as They Need to Be: Denmark's Pragmatic Activist Approach to Europe*.

tegreret del af udenrigspolitikken.²⁰⁹ Under den kolde krig arbejdede de nordiske lande sammen om at fremme en såkaldt human internationalisme med fokus på fredelig konfliktløsning, global lighed og menneskerettigheder.²¹⁰ Denne nordiske FN-model tog udgangspunkt i værdierne i de fremvoksende nordiske velfærdstater,²¹¹ og i en opfattelse af, at de nordiske lande – særligt de tre skandinaviske lande – var knyttet sammen i et skæbnefællesskab i "Europas stille hjørne"²¹² – men den tjente samtidig som platform for branding af Norden og interessevaretagelse for de enkelte nordiske lande.²¹³ Denne branding blev også anvendt aktivt i militærpolitikken, hvor Danmark og Norge argumenterede for, at Norden var et lavspændingsområde med en særlig 'nordisk balance', hvor de nordiske landes sikkerhedspolitikker ikke meningsfuldt kunne adskilles, og hvor et amerikansk pres for dansk og norsk oprustning ville føre til et øget sovjetisk pres på Sverige og Finland. Med det udgangspunkt fastholdt Danmark og Norge en afvisning af allierede tropper samt kernevåben på deres territorium.²¹⁴

FN udgjorde med dette udgangspunkt en velegnet platform for nordisk 'niche-aktivisme', hvor udsendelsen af danske soldater hver gang havde udgangspunkt i en specifik FN-resolution og i øv-

209 Gram-Skjoldager 2012, *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. Som opsummeret af Hans Branner, "the legal and normative stipulations on which the League was based more visible and pronounced and endow them with a higher degree of authority, thereby creating an effective instrument for the pursuance of the interests of small states". Se Branner 2000, *The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context*, s. 212.

210 Lancaster 2008, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Se også Kuisma 2007, *Social democratic internationalism and the welfare state after the 'golden age'*.

211 Se eksempelvis Ingebritsen 2002, *Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics*; Schouenborg 2012, *The Scandinavian international society: primary institutions and binding forces, 1815-2010*.

212 Vores oversættelse af Clive Archers karakteristik af Norden som "the quiet corner of Europe". Se Archer 2008, *Introduction*, s. 1. Se også Archer 1996, *The Nordic Area as a Zone of Peace* samt bidragene til Archer og Joenniemi 2003, *The Nordic Peace*.

213 Browning 2007, *Branding nordicity: Models, identity and the decline of exceptionalism*; Jakobsen 2018, *The United Nations and the Nordic Four: Cautious Sceptics, Committed Believers, Cost-benefit Calculators*.

214 Brundtland 1966, *The Nordic balance: past and present*; Noreen 1983, *The Nordic balance: a security policy concept in theory and practice*; Wivel 2014, *Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post-) unipolar world*.

rigt typisk foregik efter invitation fra modtagerlandene.²¹⁵ Risikoen for at ende i deciderede krigshandlinger og/eller i en situation, hvor man blev klemmt mellem stormagterne var på den baggrund minimal, og da risikoen for begge dele var til stede i forbindelse med anmodningen om militært bidrag til den USA-ledede FN-styrke i Koreakrigen i 1950-53 valgte Danmark at sende et humanitært bidrag i form af hospitalsskibet Jutlandia fremfor et militært. Allerede fra 1948 bidrog Danmark til FN's første mission i Mellemøsten, United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), og fra 1949 (til 2008) bidrog Danmark til FN-missionen i Kashmir mellem Pakistan og Indien; i begge tilfælde bidrog Danmark med ubevæbnede observatører.²¹⁶ Fra 1956-1967 bidrog Danmark til United Nations Emergency Force i Gaza og Suez, FN's første fredsbevarende styrke nogensinde. Danmark bidrog ligeledes til den fredsbevarende FN-mission på Cypern, United Nations Forces in Cyprus (UNFICYP) fra 1964 (til 1994) samt observatørmissioner i Libanon (1958), Yemen (1963-64), Indien og Pakistan (1965-66), Golan-højderne (1974), Afghanistan (1988-1990) samt Irak og Iran (1988-1991), mens man bidrog med logistisk og teknisk personel i forbindelse med FN-missioner i Den Demokratiske Republik Congo (1960-1964) og i Namibia (1989-1990).²¹⁷ Fra 1964 samarbejdede Danmark med de andre nordiske lande om FN-indsatsen. Den nordiske vægt på deltagelse i FN's fredsbevarende styrker illustreres af, at 25 procent af alle FN-soldater udsendt i perioden kom fra de nordiske lande.²¹⁸ Danmarks militære engagement udover det nationale forsvar foregik eksklusivt i FN-regi, og til de to store fredsbevarende missioner i Gaza og Suez og på Cypern bidrog

215 Olesen 2017, *Aktivismen med de nordiske "brødre": forsigtig spiren efter lang tids tørke?*, s. 360-361.

216 Nielsen, Pyndiah og Fridberg 2013, *Verdensfredens vogtere: Det danske Forsvars indsats i FN's fredsbevarende operationer*, s. 8.

217 Se Mortensen og Wivel 2019, *Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018*.

218 Jakobsen 2006, *The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence?*

Danmark med henholdsvis ca. 11.000 og over 23.000 soldater og observatører.²¹⁹

Den kolde krig betød et tredobbelt nybrud i den måde, hvorpå militærpolitikken var indlejret i udenrigspolitikken. For det første, mens varetagelsen af Danmarks militære sikkerhedsinteresser havde spillet en dominerende rolle i udenrigspolitikken frem til anden verdenskrig, så byggede udenrigspolitikken i årtierne efter krigens afslutning på fire forskellige men ligeværdige hjørnестene: den nationale sikkerhed blev varetaget i NATO, den økonomiske politik i de europæiske institutioner EFTA og fra 1973 EF, identitetspolitikken i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, mens FN tjente til værdifremme, særligt når det gjaldt udviklingspolitikken og afspænding mellem øst og vest.²²⁰ Selv om de fire hjørnестene præsenterede en nytænkning af dansk udenrigspolitik, så fastholdt de adskillelsen af ordenspolitik og interessepolitik. Interessepolitikken lå primært i NATO (militært forsvar) og EFTA/EF (økonomisk velstand), mens ordenspolitikken var placeret i de nordiske institutioner og FN. Hjørnестene signalerede dog et andet nybrud: Mens udenrigspolitikken, herunder militærpolitikken, tidligere kun var svagt institutionaliseret, så var alle fire hjørnестene indlejret i internationale organisationer.

Endelig betød perioden en globalisering af Danmarks militære engagement. Danmarks militære aktivisme har rødder i mellemkrigstiden, hvor det imidlertid var meget beskedent.²²¹ Danmark var klar til at sende en styrke til at overvåge en folkeafstemning i Vilnius i regi af Folkeforbundet allerede i 1920, men missionen blev aflyst, og bidraget kom derfor ikke afsted. I 1937 bidrog Danmark imidlertid med 30 mand til en international observationsstyrke på grænsen mellem Spanien og Frankrig, som Ikke-Interventionskomiteen med støtte fra bl.a. samtlige europæiske stormagter opstil-

219 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

220 Hækkerup 1965, *Danmarks Udenrigspolitik*, s. 43-44. Per Hækkerup føjede reelt en femte til: brobygnings- af spændingsdiplomati. Se også Due-Nielsen og Petersen 1995, *Denmark's foreign policy since 1967: An introduction*; Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*.

221 Jakobsen 2015, *Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA*, s. 6.

lede i 1937-39 for at inddæmme den spanske borgerkrig. I de første år efter anden verdenskrigs afslutning holdt Danmarks militære engagement sig i nærområdet med udsendelsen af danske soldater til den britiske besættelseszone i Tyskland, men i FN-regi blev Danmarks internationale militære engagement væsentlig større og bevægede sig længere vægt fra nærområdet, primært til middelhavsområdet og Mellemøsten.

Militærpolitikken havde samtidig væsentlige elementer af kontinuitet. For det første blev der som hidtil skelnet mellem varetagelse af den nationale interesse på kort sigt gennem forsvarspolitikken og den langsigtede fredspolitik. Mens den første handlede om at tilpasse sig de gældende magtforhold for at værne om Danmarks territoriale integritet, så handlede den anden om at samarbejde med ligesindede småstater om at ændre betingelser for magtpolitikens udfoldelsesmuligheder. Forsvarspolitikken var ikke længere neutral, men indlejret i NATO. NATO var en forsvarsalliance, og der var ingen forventning hos hverken Danmark eller Danmarks allierede om, at et lille medlemsland som Danmark skulle udstationere tropper i andre medlemslande. NATO havde derfor ingen betydning for Danmarks militære engagement uden for det danske territorium. Fredspolitikken, som i mellemkrigstiden havde været indlejret i Folkeforbundet, tog nu udgangspunkt i en nordisk klynge af ligesindede stater, der udgjorde en platform for forfølgelse af værdipolitikken i FN.²²² FN's formål flugtede med de langsigtede danske sikkerhedsprioriteter, ligesom Folkeforbundets formål havde gjort det: at forhindre en ny altødelæggende stormagtskrig gennem en international retsorden med fokus på fredelig konfliktløsning.²²³ I modsætning til NATO havde FN afgørende betydning for Danmarks militære engagement og fungerede i perioden som eksklusiv ramme for dette.

222 Laatikainen 2003, Norden's eclipse: the impact of the European Union's common foreign and security policy on the nordic group in the United Nations.

223 Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA, s. 7.

Efter den kolde krig: Når ordenspolitik bliver interessepolitik og interessepolitik bliver ordenspolitik

Den kolde krigs afslutning betød en markant ændring af rammebetingelserne for dansk udenrigspolitik. Med Sovjetunionens tilbagetrækning fra Central- og Østeuropa fra 1989 og endelige sammenbrud i 1991 stod USA tilbage som den eneste supermagt. Ikke alene var USA den stærkeste magt i det aktuelle internationale system. Også historisk fremstod USA som den stærkeste magt i det moderne statssystems historie.²²⁴ For Danmark betød dette en overgang fra at være en frontlinjestat under den kolde krig til være en "sikker centerstat" indlejret i NATO og EU, hvis primære sikkerhedspolitiske udfordring ikke var en direkte militær trussel mod det danske territorium men politisk marginalisering.²²⁵ Som beskrevet i kapitel 3 fik dette sammen med nye roller for FN, NATO og EU efter den kolde krig afgørende betydning for efterspørgslen efter militært engagement.

En ny dansk udenrigspolitik

Allerede i forbindelse med regeringsforhandlingerne mellem Konservative, Venstre og De Radikale i forsommeren 1988, mere end et år før Berlinmurens fald den 9. november 1989 og 3 1/2 år før Sovjetunionens sammenbrud i december 1991, blev der opnået en fælles forståelse om principperne for en ny udenrigspolitik, der skulle afspejle de forandringer som var undervejs i Europa efter nedrustningsforhandlinger mellem USA og Sovjetunionen i 1986 og den efterfølgende våbenaftale underskrevet i Washington i 1987. I et såkaldt forståelsesbrev underskrevet af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen og den radikale udenrigsordfører Lone Dybkjær blev det aftalt, at formålet var "at sikre et solidt grundlag for en aktiv dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som muliggør et positivt dansk bidrag til afspænding og nedrustning samtidig med at hen-

224 Wohlforth 1999, The stability of a unipolar world.

225 Heurlin 2007, Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering, s. 88.

synet til dansk sikkerhed varetages”, mens midlet i første omgang var nedsættelse af et internt regeringsudvalg med henblik på at identificere ”aktuelle og væsentlige sikkerhedspolitiske problemkredse”.²²⁶ Med afsæt i denne forståelse og med udgangspunkt i de efterfølgende omvæltninger i Europa blev grundlaget for en ny udenrigspolitik formuleret i betænkningen *Udenrigstjenesten mod år 2000* i 1990,²²⁷ hvis målsætninger blev ekspliciteret og uddybet i udenrigsministeriets redegørelse *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik* i 1993 og herefter udviklet i efterfølgende udenrigspolitiske redegørelser.²²⁸

Udenrigspolitikken, der i sine forskellige formuleringer i begyndelsen af 1990’erne blev betegnet som ”aktiv internationalisme”²²⁹ og ”engageret internationalisme”²³⁰ havde som centrale mål at fremme fælles sikkerhed, sikre demokrati og menneskerettigheder, skabe global økonomisk og social udvikling og sikre økologisk bæredygtig udvikling.²³¹ Forfølgelsen af klassiske udenrigspolitiske mål som sikkerhed og velstand blev formuleret som fælles globale og europæiske udfordringer, der kaldte på internationale løsninger snarere end nationale problemer, som hver stat måtte løse selv. Denne internationalisme blev kombineret med aktivisme i form af en bevidst og prioriteret anvendelse af dansk diplomati og forsvar til at forfølge udenrigspolitiske mål som lå ud over beskyttelse af det nationale territorium og en generelt større risiko-

226 Dybkjær og Ellemann-Jensen 1988, ”Forståelseshæft mellem Lone og Uffe om aktuelle problemer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik”, 2. juni 1988.

227 Udenrigsministeriet 1990, *Udenrigstjenesten mod år 2000*.

228 Se eksempelvis Udenrigsministeriet 1993, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*; Udenrigsministeriet 2003, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*; Udenrigsministeriet 2004, *En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*; Udenrigsministeriet 2006, *Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen*.

229 Udenrigsministeriet 1990, *Udenrigstjenesten mod år 2000*.

230 Udenrigsministeriet 1993, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*.

231 Klarest formuleret i Udenrigsministeriet 1993, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*.

villighed til at udnytte det større handlerum i udenrigspolitikken, som de nye rammevilkår gav mulighed for.²³²

Den "aktive" og "engagerede" internationalisme i udenrigspolitikken fortsatte og forstærkede i første omgang den brede spektrerede aktivisme i udenrigspolitikken, som havde kendetegnet dansk udenrigspolitik under den kolde krig, særligt fra 1960'erne og frem.²³³ Som hidtil afspejlede værdierne i udenrigspolitikken de værdier, som også indadtil blev forfulgt i Danmark og de øvrige nordiske velfærdsstater, og som hidtil var politikken indlejret i en pragmatisk multilateralisme med FN og i stigende grad EU som de centrale organisationer.²³⁴ Samtidig betonedes traditionelle danske prioriteter i endnu højere grad end under den kolde krig. Eksempelvis blev udviklingspolitikken i en periode genstand for både større politisk opmærksomhed og forøgede budgetter, der i en periode i 1990'erne udgjorde over 1 procent af BNP, mens Danmark i 2000'erne aktivt søgte at påvirke den europæiske og globale klimapolitik.²³⁵ Der er således ikke belæg for at sætte lighedstegn mellem dansk udenrigspolitik efter den kolde krig og militær aktivisme.²³⁶ Samtidig fastholdt Danmark sine tre grundlæggende sikkerhedspolitiske prioriteter: militært forsvar, international retsorden og integration og samarbejde.²³⁷ Der er således heller ikke belæg for at tale om et kvalitativt skifte i de sikkerhedspolitiske målsætninger som følge af en kolde krigs afslutning. Derimod indeholder perioden efter den kolde krig en grundlæggende reorganisering af

232 Holm 1997, Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints.

233 Wivel 2014, Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism.

234 Wivel 2009, En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik; Wivel 2013, Danmarks militære aktivisme.

235 Wivel 2013, Klimaaktivisme som udenrigspolitik: Helt centralt, men hvorfor egentlig?; Olesen 2018, Scandinavian Development policies.

236 For en diskussion af hvorfor og i hvilket omfang dette har været tilfældet i den politiske debat og forskningslitteraturen, se Pedersen og Ringsmose 2017, Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU.

237 Heurlin 2001, Danish Security Policy over the last 50 Years – Long-Term Essential Security Priorities.

måden, hvorpå disse interesser blev forfulgt og en deraf gradvis ændring Danmarks militære engagement.

Mest grundlæggende betød den kolde krigs afslutning et sammenbrud i den opdeling i pragmatisk og defensiv varetagelse af kortsigtede nationale sikkerhedsinteresser og en mere offensiv fredspolitik med henblik på at ændre og udvide handlerummet for sikkerhedspolitikken, der havde været grundlæggende i dansk udenrigspolitik siden 1864. Skiftende politiske beslutningstagere havde opfattet opdelingen som en konsekvens af Danmarks position som en småstat, der på den ene side havde et særdeles begrænset handlerum som følge af risikoen for en militær konflikt med en stormagt, frem til 1945 Tyskland og herefter Sovjetunionen, og på den anden side ønskede at udvide dette handlerum med henblik på at fremme sine interesser på længere sigt.²³⁸ Under den kolde krig var det vurderingen blandt de centrale udenrigspolitiske beslutningstagere, at en opdeling af udenrigspolitikken var nødvendig. Kun ved at adskille den langsigtede, ordensskabende værdipolitik fra den mere kortsigtede interessepolitik blev værdipolitikken mulig. Kun ved at sikre, at der aldrig var tvivl om NATO-medlemskabet og den danske forankring i USA's interessesfære, kunne Danmark som lille land forfølge værdipolitiske interesser uden at bringe den nationale sikkerhed i fare, fordi der aldrig blev skabt tvivl om grundlaget for det nationale forsvar.²³⁹

Med afslutningen af den kolde krig stod Danmark nu for første gang siden 1864 ikke over for en militær trussel mod det danske territorium og en stormagtskrig var nærmest utænkelig på både kort og mellemlang sigt.²⁴⁰ For Danmark, som for andre mindre lande indlejret i NATO og EU, havde den grundlæggende udfordring i udenrigspolitikken udviklet sig fra en overlevelseshproble-

238 Wivel 2014, Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism.

239 Forsvarsbudgettet blev således af de politiske beslutningstagere betragtet som "et 'klubkontingent' til NATO" eller som formuleret af Hans Hedtoft en "frihedens assurancepræmie". Se Petersen 2011, "Forsvarspolitik", s. 279-280. Se også Clemmesen 1995, The Politics of Danish Defence 1967-1993 og Ringsmose 2009, Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War.

240 Se Heurlin 2007, Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering, s. 88-89.

matik, hvor det primære formål i udenrigspolitikken var gennem alliancedannelse eller neutralitetspolitik at undgå invasion fra en nærtliggende stormagt, til en indflydelsesproblematik, hvor småstaten hele tiden måtte indgå aktivt i forskellige, undertiden overlappende, forhandlingsspil for at varetage sine interesser,²⁴¹ og hvor både internationale organisationer og stormagterne udtrykte forventninger om, at de mindre lande i højere grad indgik som producenter af den fælles sikkerhed og imødegåelse af trusler af meget forskellig karakter.²⁴² Kortsigtet varetagelse af den nationale sikkerhed i et snævert udenrigspolitisk handlerum og langsigtet fredspolitik med henblik på at udvide dette handlerum var dermed i langt højere grad end tidligere to sider af samme sag. Aktive militære bidrag lå i forlængelse af og blev i vidt omfang betragtet som en del af indsatsen for at sikre en international retsorden og fred og samarbejde på længere sigt.

Et forandret militært engagement: Flere operationer, flere organisationer, flere mål

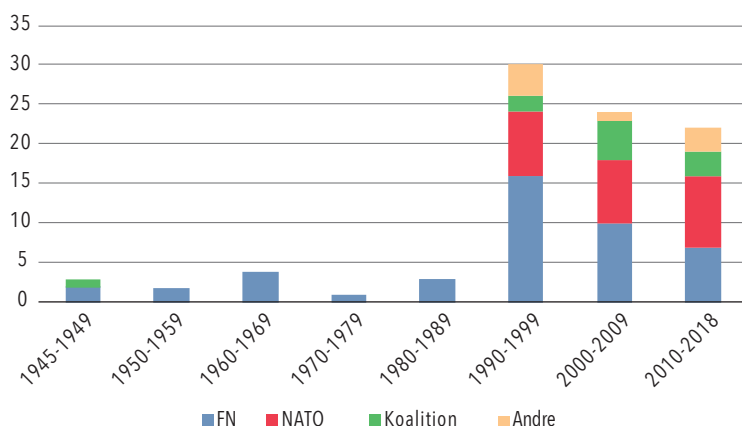
Dette havde afgørende betydning for Danmarks militære engagement. For det første betød perioden en voldsom vækst i antallet af internationale militære operationer med dansk deltagelse. Det forøgede danske engagement afspejlede en dansk vilje til at imødekomme den forøgede og mere forskelligartede internationale efterspørgsel efter militære bidrag til internationale operationer, som blev identificeret i kapitel 3. I 1990 bidrog Danmark for første gang siden bidraget til den britiske besættelseszone efter anden verdenskrig til en international koalition, da den danske korvet Olfert Fischer blev sendt til Den Persiske Golf som bidrag til den amerikanske ledede koalition mod Irak. Korvetten deltog som observatørenhed med henblik på at bidrage til opretholdelsen FN's sanktioner mod Irak. Fra 1993 til 1996 deltog danske styrker i en NATO-operation i form af Sharp Guard i Adriaterhavet, hvor korvetterne Olfert Fischer, Peter Tordenskjold og Niels Juel bidrog til

241 Løvold 2004, Småstatsproblematikken i international politik.

242 Rickli 2008, European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies.

opretholdelse af den maritime embargo mod det tidligere Jugoslavien. Allerede i 1992 bidrog dansk personel til NATO's AWACS-fly i forbindelse med operation Sky Monitor i Bosnien Herzegovina. Samtidig betød den kolde krigs ophør en voldsom stigning i efterspørgslen efter FN-operationer og et udvidet handlerum til FN til at imødekomme efterspørgslen.²⁴³ Alene i perioden 1990-1999 bidrog Danmark til 19 FN-operationer, hvoraf 16 var nye operationer, mens Danmark i hele perioden 1945-1989 bidrog til 12 FN-operationer.

Figur 4.1 Danske bidrag til internationale militære operationer 1945-2018.²⁴⁴



For det andet skete der gennem perioden en udvikling væk fra den kolde krigs vægt på FN som eksklusiv institutionel ramme for Danmarks militære engagement. Danmark har gennem perioden, særligt efter terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001, lagt mindre vægt på at det militære engagement bør være indlejret i institutionaliserede multilaterale rammer, der

²⁴³ Se diskussionen i kapitel 3 samt Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

²⁴⁴ Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, figur 1.

repræsenterer hele det internationale samfund, primært FN,²⁴⁵ og mere vægt på muligheden af at indgå i "bilaterale alliancefællesskaber",²⁴⁶ koalitioner under amerikansk ledelse og militære missioner i regi af NATO (se figur 4.2). Det betyder ikke, at FN er blevet irrelevant som institutionel ramme for Danmarks militære engagement, men det betyder, at organisationen har mistet sin monopolstatus, når det gælder udsendelsen af dansk soldater. I perioden 1990-2018 udgjorde FN den institutionelle ramme i 33 ud af de i alt 76 nye militære operationer, som Danmark valgte af bidrage til i perioden, mens NATO udgjorde den institutionelle ramme i 25 ud af de 76, herunder fra midten af 1990'erne de politisk og mandsskabsmæssigt tunge militære engagementer i først det tidligere Jugoslavien og senere Afghanistan. I elleve af de 25 NATO-operationer var NATO bemyndiget af FN således, at den militære del af operationen blev uddelegeret til eller varetaget af NATO.²⁴⁷ Ti af de 76 operationer var i regi af ad hoc-koalitioner dannet til lejligheden. 8 af disse 10 operationer var bemyndiget af FN's Sikkerhedsråd.²⁴⁸ En af operationerne, Operation Inherent Resolve, (2014-), havde ingen FN-bemyndigelse, men blev iværksat på foranledning af en invitation fra det irakiske styre. Den sidste, Operation Iraqi Freedom, var indledningsvist uden direkte FN-mandat, og det var voldsomt debatteret i hvilken grad beslutningen var 'FN-forankret', idet folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003, om bidrag til Operation Iraqi Freedom, henviser til tidligere FN-resolutioner, FN-resolution 678 af 29. november 1990, FN-resolution 687 af 3. april 1991, FN-resolution 1441 af 8. november 2002, som grund-

245 Rynning 2003, Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September.

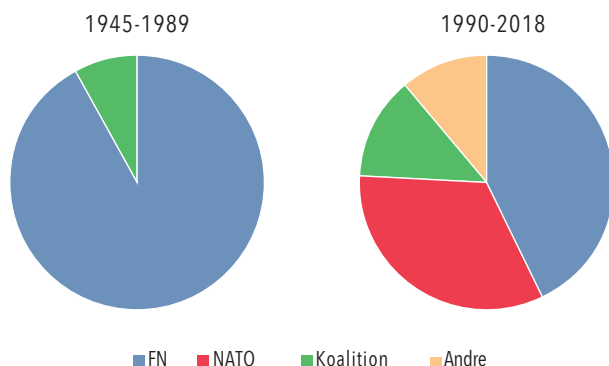
246 Pedersen, 2012, Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme, s. 112.

247 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

248 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, tabel 3.

lag for operationen. De resterende operationer var i regi af OSCE, WEU og EU.²⁴⁹

Figur 4.2 Institutionelt regi for danske militære operationer 1945-2018²⁵⁰



For det tredje ændredes målene for det danske militære engagement. Under den kolde krig var målene fredsbevarelse og observation. Dette var fortsat centrale mål i et stort antal bidrag i perioden efter den kolde krigs afslutning, men i flere tilfælde er der nu tale om forskellige former for sammensatte bidrag, der går ud over de traditionelle opgaver med eksklusivt fokus på fredsbevarelse og observation, ligesom der også er bidrag, der fokuserer entydigt på udsendelse til konflikter, der kræver deltagelse i egentlige kamp-handlinger, da der ikke er etableret en fred eller våbenhvile, for at opfylde en bredere vifte af mål. Det overordnede politikskifte, når det gælder udsendelsen af større militære bidrag er, at de går fra udelukkende at være fredsbevarende bidrag i FN-regi som Gaza og Suez samt Cypern under den kolde krig til også at være bidrag med fokus på stabilisering med henblik på efterfølgende genop-

249 For en oversigt og nøjere analyse af tallene, se Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

250 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, figur 2.

bygning som operationerne på Balkan i 1990'erne og i Afghanistan i 2000'erne.²⁵¹ Mens FN ikke længere er den eneste institutionelle ramme, så er en FN-autorisation af en militær operation fortsat normen for Danmarks militære engagement. To markante undertagelser er beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 om dansk deltagelse i NATO's Operation Allied Force mod serbiske styrker og beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003 om dansk deltagelse i Operation Iraqi Freedom.²⁵²

De fire hjørnestene, som havde udgjort pejlemærker for dansk udenrigspolitik under den kolde krig, spiller på baggrund af disse forandringer væsensforskellige roller i Danmarks militære engagement. Det nordiske samarbejde, som havde været udgangspunktet for dansk FN-aktivisme, mistede sin relevans som en tredjevej mellem øst og vest og sin position som forbillede for regional afspænding.²⁵³ EU blev betragtet som den væsentligste platform for varetagelsen af Danmarks udenrigspolitiske interesser, og den nordiske platform for menneskerettigheder, fredelig sameksistens og mindre global ulighed i FN's Generalforsamling blev opslugt af EU.²⁵⁴ Det var også tilfældet efter den danske Edinburgh-aftale i 1993, der resulterede i et forbehold overfor EU's forsvarssamarbejde og dermed udelukkede et dansk bidrag til militære operationer i EU-regi,²⁵⁵ og efter terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001.²⁵⁶ Mens EU i dag har langt større principiel og sikkerhedspolitisk betydning end under den kolde krig,²⁵⁷ så

251 I disse tilfælde vil de danske soldater være udstyret med et såkaldt "robust mandat" defineret som "en adgang til magtanvendelse, der går videre end selvforsvar til at omfatte gennemførelse af pålagte opgaver, herunder offensiv brug af magt". Se Kessing og Laursen 2016, Robust mandat og robuste juridiske udfordringer, s. 11.

252 Se også diskussionen i Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

253 Wæver 1992, Nordic nostalgia: northern Europe after the Cold War.

254 Laatikainen 2003, Norden's eclipse: the impact of the European Union's common foreign and security policy on the nordic group in the United Nations.

255 Larsen, 2000, Danish CFSP policy in the post-Cold War period: Continuity or change?; Olsen 2011, How strong is Europeanisation, really? The Danish defence administration and the opt-out from the European security and defence policy.

256 Udenrigsministeriet 2003, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*; Udenrigsministeriet 2004, *En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*.

257 Taksoe-Jensen 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*.

har organisationen fra 1993 og frem kun ringe operationel betydning for Danmarks militære engagement. Det efterlader NATO, FN og ad hoc-koalitioner, typisk med USA i en ledende rolle som de operationelle fora for Danmarks militære engagement.

I modsætning til NATO-tilslutningen i 1949, der blev formuleret som en nødvendighedens politik, så er varetagelsen af Danmarks nationale sikkerhed fra 1990 og frem en villet politik, der frem til Ruslands annektering af Krim i 2014 i stigende grad rettede fokus væk fra det militære forsvar af det nationale territorium, for at udnytte hvad beslutningstagerne opfattede som et unikt "window of opportunity".²⁵⁸ Danmark skulle udnytte, at landet ikke længere stod overfor en direkte trussel og derfor i højere grad kunne lægge kræfterne i at bidrage til bekæmpelsen af indirekte trusler mod den fælles stabilitet og sikkerhed i og udenfor Europa.²⁵⁹ Interessepolitikken var dermed også blevet ordenspolitik, hvor Danmark varetog sin egen sikkerhed ved at arbejde for et fredeligt og stabilt europæisk og internationalt samfund. Og mens den kolde krigs militære FN-engagement blev italesat som en ordenspolitik, hvor Danmark bidrog til udviklingen af det internationale samfund, så har efter-kold krigstidens politiske beslutningstagere i tillæg til argumenterne om bidrag til fred, samarbejde og international retsorden fremlagt Danmarks militære engagement som "en vigtig kilde til fremme af danske interesser, national stolthed og international indflydelse".²⁶⁰ Eller udtryk på en anden måde, militært magt er i dansk udenrigspolitik et middel til at opnå politiske mål; et kernelement i interessepolitikken.²⁶¹ Med Forsvarets omlægning og den voldsomme investering i at markere Danmark som upåklagelig allieret og effektiv bidrager til USA's og NATO's militære indsats i Europa og Mellemøsten har beslutningstagerne foretaget en

258 Holm 2002, *Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline*, s. 21.

259 Se eksempelvis Forsvarskommissionen 1998, *Fremtidens forsvar: Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*.

260 Kristensen 2013, *Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, s. 16.

261 Se Rynning 2003, *Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September*. For Rynning ses 2001 dog som skelsættende, da Danmark herefter vælger side i det internationale samfund. Også Tonny Brems Knudsen tolker 2001 og særligt krigen mod Irak i 2003 som et vendepunkt, se Knudsen 2004, *Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?*

voldsom investering i denne politik. Det er vurderingen hos både diplomater og beslutningstagere, at den i en vis grad har båret frugt i form af øget status og adgang for repræsentanter for Danmark hos særligt USA,²⁶² om end de menneskelige og økonomiske omkostninger ved at opnå denne gevinst er til fortsat debat.²⁶³ Med undtagelse af beslutningen om at bidrage til invasionen af Irak i marts 2003, der blev vedtaget af et snævert flertal bestående af Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti, er politikken blevet til i konsensus mellem forsvarsforligspartierne,²⁶⁴ og flere beslutningsforslag er bakket op af et enigt eller næsten enigt Folketing.²⁶⁵

Udviklingen i Danmarks militære engagement spejler den internationale udvikling, som den blev beskrevet i kapitel 3: en voldsom stigning i bidrag til internationale operationer, primært i FN-regi, i begyndelsen af 1990'erne efterfulgt af en re-orientering mod NATO og internationale koalitioner på baggrund af de erfaringer, som det internationale samfund havde gjort sig med FN (se figur 4.1). Golfkrigen i 1990 udgjorde den perfekte mulighed for et dansk militært engagement ved den kolde krigs afslutning. Den var legitimeret af et direkte FN-mandat og blev af koalitionsleder, den amerikanske præsident George H.W. Bush, begrundet med argumenter, der passede med både Danmarks nordiske sikkerhedsidentitet og rolle som småstat: krigen skulle være begyndelsen på en ny verdensorden karakteriseret ved fred, sikkerhed og en international retsorden, der var fri for stormagternes interes-

262 Henriksen og Ringsmose 2012, What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington; Jakobsen og Ringsmose 2015, Size and reputation—why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11; Jakobsen, Ringsmose og Saxi 2018, Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations.

263 Se eksempelvis Wæver 2016, Danmark i krig, igen og igen; Lidegaard 2018, *Danmark i krig*.

264 Rasmussen 2005, 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force; Wivel 2005, Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma.

265 Rehfeld 2016, Dansk udenrigspolitisk aktivisme og udviklingen af den humanitære folkeret – danske strategier på det folkeretlige område, s. 47-48.

sesfærer og udviste respekt for det enkelte lands selvbestemmelse uanset militær styrke.²⁶⁶

Denne værdipolitiske dagsorden blev udgangspunktet for de kommende års danske militære engagement i FN, hvor Danmark kunne fortsætte både det FN-engagement, som var begyndt i 1950'erne, og det samarbejde med de andre nordiske lande, som man havde opbygget fra 1960'erne. 1990'ernes største FN-bidrag kom til at ligge på Balkan i forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavien i regi af UNPROFOR I og II, hvor mere end 8.000 danske soldater i perioden 1992-1995 bidrog med det formål at sikre stabiliteten i Kroatien, Bosnien og Makedonien (FYROM). For Danmark resulterede deltagelsen i to erfaringer, der fik betydning i de efterfølgende år. For det første blev læren af den såkaldte 'Operation Bøllebank' den 29. april 1994, hvor danske soldater sejrede i ildkamp mod serbiske styrker, at danske soldater – der her deltog i egentlige kamphandlinger for første gang siden 1864 – kunne sejre militært, og at Danmark efterfølgende modtog anerkendelse fra allierede og ikke mindst USA. Danske militære styrker kunne således have en nyttig politisk funktion, samtidig med at Danmark forfulgte sine værdipolitiske prioriteter.²⁶⁷ For det andet var læren af UNPROFOR, at FN ikke gav de rette betingelser for at løse tungere militære opgaver eller sikre soldaterne et rimeligt niveau af sikkerhed under opgaveløsningen. NATO var derfor en mere funktionel ramme for denne type af opgaver.²⁶⁸ Fra midten af 1990'erne og særligt i perioden 2001-2011 kom NATO med det udgangspunkt til at spille en central rolle i Danmarks militære engagement begyndende i 1996 med Danmarks bidrag til NATO's overtagelse af den fredsbevarende styrke i Bosnien (IFOR efterfulgt af SFOR), luftkrigen mod Serbien i 1999 og den efterfølgende KFOR-styrke i Kosovo.²⁶⁹ Danmark fremstod – i kontrast til rollen som semi-neu-

266 Bush 1991, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", 29. januar 1991.

267 Wivel 2013, Danmarks militære aktivisme, s. 38.

268 Hækkerup 2002, *På skansen: Dansk forsvarspolitik fra Murens fald til Kosovo*, s. 124. Se også analysen i Jakobsen og Kjærsgaard 2017, Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016.

269 Ringsmose og Rynning 2017, Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme.

tral allieret med forbehold under den kolde krig – som ”en upåklagelig allieret”, der var villig til at gå forrest i både Afghanistan, Irak og Libyen.²⁷⁰

Hvad med input? Dansk forsvar og det militære engagement

Mens output – Danmarks militære engagement – ændrede sig markant op gennem 1990’erne, så kom ændringerne på input-siden med mindst et årtis forsinkelse i forhold til denne udvikling. Den forøgede militære aktivisme betød ikke en forøgelse af forsvarsbudgettet, som under den kolde krig lå på mellem 2 og 3 procent af BNP, mens de i perioden efter den kolde krig har befundet sig mellem 1 og 2 procent af BNP. Frem til 2011 var årsagen til dette dog kun i mindre grad besparelser i Forsvaret. Forsvarsudgifterne oplevede et mindre fald i faste priser, men blev holdt næsten konstant i en periode med vækst i BNP. De militære operationer blev således finansieret af besparelser på mobiliseringsforsvaret samt en relativt lav ”fredsdividende”; Danmark reducerede sine forsvarsudgifter mindre end gennemsnittet af NATO-medlemslande.²⁷¹ Fra første halvdel af 1990’erne indledte Danmark en omlægning af det danske forsvar hen imod et forsvar velegnet til at bidrage til internationale militære operationer, selv om grundstrukturen i det gamle mobiliseringsforsvar blev fastholdt frem til forsvarsforliget i 2004. Folketingsbeslutningen om oprettelse af en reaktionsstyrke i det danske forsvar, den Danske Internationale Brigade, i 1993 var et væsentligt politisk signal. Folketinget vedtog en styrke på 4.500 mand med en ambition om permanent at kunne have 1.500 danske soldater udstationeret i forbindelse med internationale operationer. Brigadens formål var at ”deltage i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende operationer”, hvilket kunne ske ”på mandat fra FN eller CSCE”, mens den samtidig opstilles ”som en brigade til rådighed for NATO, primært

270 Ringsmose og Rynning 2008, *The impeccable ally? Denmark, NATO, and the uncertain future of top tier membership*; Ringsmose og Rynning 2017, *Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme*.

271 Rasmussen 2017, *NATO’s 2-procentkrav og Danmarks forsvarsbudget*.

for Alliancens Hurtige Reaktionsstyrker, ligesom den er en del af det nationale forsvar”.²⁷² Brigaden fik dog lille operationel betydning og ændrede ikke ved Forsvarets grundstruktur fra den kolde krig med udgangspunkt i værnepligt og mobilisering til territorielt forsvar.

Forsvarsforligene i 1995 og 1999 fastholdt territorialforsvaret, men prioriterede den internationale indsats gennem indkøb af materiel og forøgelse af budgetandelen afsat til den internationale indsats.²⁷³ Derimod medførte forsvarsforliget i 2004 en mere grundlæggende omstrukturering af det danske forsvar og en kraftig omprioritering af budgetmidlerne med det formål at opgradere den operationelle struktur på bekostning af ledelses- og støttestrukturer, nedlægge ubådsvåbnet og det landbaserede luftforsvar, og reducere kampvogns- og kampflystyrker samtidig med en professionalisering af personalet på baggrund af reduceret værnepligt.²⁷⁴ Med omstruktureringen opgav Danmark reelt territorialforsvaret til fordel for ”en mindre, fleksibel og deployerbar styrke efter amerikansk forbillede, der var velegnet til operationer ’out of area’”.²⁷⁵ Det mobiliseringsbaserede territorialforsvar var nu erstattet af en kombination af deployerbare styrker til anvendelse i internationale missioner og et totalforsvar til anvendelse i forbindelse med terrorangreb og katastrofer.²⁷⁶ Samtidig betød omstruktureringerne, både i civil-militære relationer i forbindelse med den internationale militære indsats og i forbindelse med totalforsvaret, et stærkere fokus på integration af civile og militære aspekter af sikkerhedspolitikken.²⁷⁷

Forliget blev indgået allerede året efter uenigheden om deltagelse i invasionen af Irak mellem Venstre, Konservative og Dansk

272 Folketinget 1993, ”B 1 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om etablering af en dansk international brigade”, 25. november 1993.

273 Forsvarsministeriet 1995, ”Aftale om forsvarets ordning 1995-1999”, 8. december 1995; Forsvarsministeriet 1999, ”Aftale om forsvarets ordning 2000-2004”, 1999.

274 Forsvarsministeriet 2004, ”Forligstekst forsvarsforlig 2005-2009”, 10. juni 2004.

275 Rahbek-Clemmensen 2017, Efter Taksøe–Dansk militær aktivisme som interessepolitik, s. 26.

276 Heurlin 2007, Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering.

277 Breitenbach 2015, *Uendelig krig?: Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*.

Folkeparti, der havde stemt for dansk deltagelse, og Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne, der havde stemt mod dansk deltagelse og signalerede dermed, at nok var der uenighed om den konkrete beslutning i Irak, men der var fortsat enighed om den generelle udvikling for Danmarks militære engagement. De efterfølgende to forsvarsforlig fulgte samme kurs, om end der i stigende grad var en spænding mellem de økonomiske rammevilkår i form af besparelser og de politiske ambitioner om engagement, mens forsvarsforliget i 2018 tilførte Forsvaret nye midler, men samtidig rettede et større fokus mod nærområdet; et fokus, der flugtede med ambassadør Peter Taksøe-Jensens udredning *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, der blev afleveret til regeringen i 2016.²⁷⁸

Konklusion

Det militære engagement har siden 1990 fået større og en anden betydning i udenrigspolitikken, end det havde i perioden 1945-1989. Frem til 1945 var et militært engagement, der rakte ud over det nationale forsvar særdeles beskedent. Fra 1945 til 1989 spillede det militære engagement derimod en væsentlig rolle i udenrigspolitikken, som et højt profileret dansk bidrag til international ordensskabelse i form af bidrag til FN's fredsbevarende operationer, ofte i samarbejde andre nordiske lande. Fra 1990 steg det danske bidrag til internationale operationer markant og fra midten af 1990'erne spillede NATO og ad hoc-koalition en større rolle i disse operationer. Målene var nu ikke blot fredsbevarelse og observation, men stabilisering og fredsskabelse og i enkelte tilfælde regimeforandring.

På den ene side er denne udvikling i Danmarks militære engagement sket i kontekst af en stærk kontinuitet i udenrigspolitikens generelle prioriteringer. Danmark har efter den kolde krig fortsat en bredspektret aktivisme indlejret i internationale organisationer og med en fortsat vægt på de tre grundlæggende sikker-

²⁷⁸ Taksøe-Jensen 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*.

hedspolitiske prioriteter: militært forsvar, international retsorden og integration og samarbejde, som blev defineret i de første år efter anden verdenskrig. I den forstand er historien om det militære engagements forandrede rolle i dansk udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning en historie om ændrede *midler* i udenrigspolitikken.

På den anden side har dansk udenrigspolitik gennemgået grundlæggende forandringer. Mens der fra 1864 og frem til 1989 blev skelnet mellem forsvaret af de nationale sikkerhedsinteresser på kort sigt, og forsøget på at udvide det udenrigspolitiske handle- rum på lang sigt, så anså beslutningstagerne efter den kolde krig disse for at være to sider af samme sag. Og mens udenrigspolitik- ken under den kolde krig var forankret i fire ligeværdige hjørneste- ne med fire forskellige funktioner og indlejret i fire forskellige in- stitutioner, så har den atlantiske hjørneste siden den kolde krigs afslutning fået mere vægt og en udvidet rolle som udgangspunkt for både den kortsigtede varetagelse af den nationale sikkerhed og for en udvidelse af det danske handlerum gennem tæt samarbejde med USA og øget adgang til amerikanske beslutningstagere. I den forstand er udviklingen i Danmarks militære engagement siden den kolde krigs afslutning udtryk for nye *mål* i udenrigspolitikken. Ordenspolitik og interessepolitik er nu to sider af samme sag i dansk udenrigspolitik og både ordenspolitikken og interessepoli- tikken er – hvad enten det gælder forsvaret af territorielle interes- ser eller bidrag til fred og stabilisering – baseret på den atlantiske forbindelse.

DEL 3

**DANMARKS
MILITÆRE
ENGAGEMENT**

KAPITEL 5

Kosovo – Pest eller kolera

Indledning

I 1998 og 1999 besluttede Folketinget to gange, at Danmark skulle levere væbnede styrker og materiel til internationale militæroperationer i Kosovo. Først vedtog Folketinget at stille danske fly til rådighed til NATO's planlagte luftaktion over det vestlige Balkan. Dette skete med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 den 8. oktober 1998.²⁷⁹ Dernæst vedtog Folketinget, at Danmark skulle deltage i en international styrke i Kosovo. Dette skete med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148 den 17. juni 1999.²⁸⁰ Formålet med dette kapitel er tredobbelt. For det første er det formålet at belyse, hvilke oplysninger danske myndigheder modtog om forhold, der var af betydning for de danske beslutninger i 1998 og 1999 om at levere danske troppebidrag til den planlagte luftaktion over det vestlige Balkan samt den internationale styrke i Kosovo. For det andet er det formålet at fremstille, hvordan disse oplysninger indgik i den politiske proces internt i regeringen og i relevante danske myndigheder. Endelig er det for det tredje formålet at fremstille, hvordan regeringen viderebragte disse oplysninger til Folketingets partier og den danske offentlighed. Foruden nærværende indledende bemærkninger består kapitlet af tre dele. Først vil hovedtræk af den jugoslaviske borgerkrig blive skitseret. Derpå følger en

279 Folketinget 1998, "B 4 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 8. oktober 1998.

280 Folketinget 1999, "B 148 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 17. juni 1999.

analyse af den danske beslutningsproces. Herpå følger en analyse af hvilke aktører og institutioner, der havde størst indflydelse på de danske beslutninger. Endelig følger en konklusion.

Som et kronologisk opbygget forløb, kan beslutningsprocessen inddeles i fem faser, hvor den anden og den femte fase var de centrale. Det var i disse to faser, de afgørende beslutninger om dansk deltagelse blev truffet i såvel regering som Folketinget. Det vil fremgå, at de danske beslutninger helt overvejende var afledt af den internationale udvikling. Samtidig vil det fremgå, at beslutningerne i det væsentlige blev truffet uden direkte ydre pres, og at Danmark som nation anlagde en proaktiv linje i spørgsmålene om danske troppebidrag til Kosovo, forstået således at Danmark tidligt besluttede at levere troppebidrag, såfremt regeringen vurderede, at der i NATO var et ønske herom.²⁸¹ Et centralt anliggende for udredningen er spørgsmålet om, hvorfor og med hvilke argumenter danske beslutningstagere – regering og folketingsflertal – vedtog beslutningsforslag nr. B 4 den 8. oktober 1998 og beslutningsforslag nr. B 148 den 17. juni 1999. For at belyse dette bliver der i det følgende fokuseret på beslutningstagernes argumentation internt i regeringen og i de enkelte ministerier på den ene side og deres argumentation i Folketingets lukkede fora og offentligheden på den anden side. Det vil fremgå, at regeringens argumentation for dansk indgriben i forhold til Kosovo var ganske sammensat, og at den indadtil i høj grad vægtede betydningen af Danmarks forhold til NATO og til USA, mens regeringen over for offentligheden og Folketinget i højere grad betonedes Danmarks humanitære forpligtelser. Som sådan kan der iagttages et vist skisma mellem regeringens interne overvejelser og begrundelser og dens eksterne kommunikation.

Et andet, ligeledes centralt anliggende for udredningen, er spørgsmålet om, hvornår skiftende regeringer er gået i Folketin-

281 Dette kapitel bygger på Olesen 2019, Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bad det danske militære engagement i Kosovo 1998-1999, til hvilket der henvises for en bredere analyse. Desuden bygger kapitler på Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. I det følgende henvises der til dokumenter, hvorfra deres citeres i længere passager. Alle citater fra kilder kan genfindes i Olesens og Wivels analyser.

gets Udenrigspolitiske Nævn for at orientere og rådføre sig med de politiske partier om beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. For at belyse dette bliver der nedenfor fokuseret på, hvornår regeringen lagde sig fast på, at Danmark støttede op om en NATO-beslutning og leverede væbnede styrker og materiel til internationale militæroperationer i Kosovo; hvilken kommunikation regeringen havde med især NATO og USA herom; og hvornår regeringen gik i Det Udenrigspolitisk Nævn med oplysninger om dette. Det vil fremgå, at der var en tendens til, at regeringen oplyste NATO og USA om Danmarks forventede stillingtagen og eventuelle danske bidrag før Folketingets Udenrigspolitisk Nævn blev inddraget. Samtidig vil det fremgå, at kommunikationen med NATO og USA ikke var juridisk forpligtende, og derfor vurderede regeringen selv, at den handlede inden for gældende regler og retningslinjer.

Hvorfor var Kosovo vigtig i en dansk udenrigspolitisk kontekst, og hvordan er bevæggrundene bag de danske beslutninger blevet fortolket i den eksisterende forskning? Hvad angår det første spørgsmål, var beslutningerne om dansk deltagelse i Kosovo vigtig, fordi beslutningerne var det første eksempel på, at Danmark leverede soldater og materiel til en konflikt uden et FN-mandat. I årene der fulgte, skulle en sådan praksis imidlertid blive mere almindelig. Set gennem et længere perspektiv kan Kosovobeslutningerne derfor i lige så høj grad opfattes som et skridt på vejen i retning af øget dansk militær aktivisme, som de kan ses som et brud med en 50 år lang tradition for, at danske militære engagementer var autoriseret af FN. Dernæst har den eksisterende forskning set Danmarks beslutning om at bidrage til operationerne som "forudsigelig", idet Danmark i perioden ønskede at være en "pålidelig allieret", som "ukritisk" lagde sig i forlængelse af USA's politik. Desuden er de danske beslutninger blevet tolket i lyset af 1980'ernes fodnotepolitik, hvor et folketingsflertal mellem 1982 og 1988 pålagde Poul Schlüters konservativt anførte firkløverregeringer at indtage visse forbehold i forhold til NATO's politik over for Østblokken og at arbejde for afspænding i FN og nordisk sammenhæng. Med beslutningerne om at levere tropper og militært

materiel til operationerne Kosovo forsøgte Danmark at lægge luft til fodnotepolitikken, hedder det i en del af forskningen.²⁸²

Borgerkrigen i Jugoslavien og krigen i Kosovo

Baggrunden for de to folketingsbeslutninger var borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien. Det er derfor relevant indledningsvis at karakterisere baggrunden for borgerkrigen 1991-95 og visse af de begivenheder under borgerkrigen, der var af betydning for de danske beslutninger om at sende væbnede styrker til Kosovo 1998-99.

Jugoslavien blev dannet på ruinerne af det multietniske østrig-ungarske imperium efter afslutningen på Første Verdenskrig, og landet bestod frem til dets opløsning af seks republikker med fem nationaliteter, fire sprog, tre religioner og to alfabeter, der under den kolde krig blev holdt sammen af ét politisk parti. De seks republikker var Slovenien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina (almindeligvis omtalt som Bosnien), Serbien, Montenegro og Makedonien. Disse republikker var beboet af etnisk hjemmehørende befolkninger, men med mindretal fra andre republikker og nationer. I Serbien boede der således hovedsageligt serbere foruden mindretal fra andre republikker, i Kroatien hovedsageligt kroater foruden mindretal fra andre republikker osv. Den republik hvor befolkningen var mest blandet var Bosnien. Her var der en meget sammensat befolkning bestående af især bosniske muslimer (kaldet bosniakker), kroater og serbere. Serbien adskilte sig endvidere fra det generelle billede ved at have to autonome provinser inden for de serbiske grænser. De to autonome provinser var Kosovo og Vojvodina. Men også i disse autonome provinser var befolkningerne sammensatte, for mens Kosovo havde et albansk befolknings-

282 Se kapitel 2 ovenfor. Se også Jakobsen 2000, *Denmark at War. Turning point or Business as usual?*, s. 80; Møller 2000, *Dansk udenrigspolitik efter Kosovo*, s. 179; Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement*, s. 462-466; Nielsen 2015, *Det vestlige Balkan*, s. 167-168. Om fodnotepolitikken se Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*.

flertal og bl.a. et serbisk mindretal, havde Vojvodina et serbisk befolkningsflertal og bl.a. et mindretal med ungarsk baggrund.²⁸³

Kort 5.1 Forbundsrepublikken Jugoslavien, 1998-1999



En række af de spændinger, der i begyndelsen af 1990'erne førte til borgerkrigens udbrud, havde historiske rødder. Landets opløsning begyndte således reelt efter Josip Broz Tito's død i 1980. Tito var blevet udnævnt til først premierminister i 1944 og siden fra 1953 som forbundspræsident i Jugoslavien, og gennem mere end tre årtier var det lykkedes ham at holde sammen på landet bl.a. gennem robust bekæmpelse af nationalisme og splittelsestendenser i det jugoslaviske kommunistparti, men også fordi den kolde krig fra slutningen af 1940'erne frem til cirka 1990 bidrog til at fastlåse landegrænserne i Øst- og Centraleuropa og på Balkan. Med Titos

283 Om den jugoslaviske borgerkrig i en bredere europæisk kontekst se eksempelvis Judd 2007, *Postwar. History of Europe since 1945*, s. 665-685; Bell og Gilbert 2017, *The World Since 1945. An International History*, s. 465-85, især 468-471.

død befandt landet sig imidlertid i en ny situation. Samtidig oplevede Jugoslavien en voksende økonomisk krise, og i de dele af landet – især i Kroatien og Slovenien – hvor velstanden var relativt høj, var der en tiltagende vrede over at subsidiere de mindre velstående dele af landet, især Bosnien. Den voksende modsætning fik yderligere næring i 1989, da den serbiske kommunist Slobodan Milošević blev præsident i Serbien. Milošević var ikke alene kommunist, men også nationalist, og i slutningen af tiåret bidrog han ved anvendelse af en kontant nationalistisk retorik til at fremme indre spændinger i Jugoslavien. Startskuddet på borgerkrigen lød dog først den 25. juni 1991, da Slovenien erklærede sin selvstændighed fra Jugoslavien. Dette skete i ly af den kolde krigs afslutning og Sovjetunionens gradvise opløsning. Indledningsvis reagerede den jugoslaviske føderation ved at sende den serbisk dominerede forbundshær (Den Jugoslaviske Folkehær) mod den nye stat, men konfrontationerne var kortvarige. Allerede to uger senere, den 7. juli 1991, valgte den tilbageværende del af Jugoslavien, herunder Serbien, at anerkende Slovenien som selvstændig, suveræn stat. Forklaringerne var flere, men bl.a. spillede det en rolle for Serbiens stillingtagen, at Slovenien kun havde et lille serbisk mindretal. I alt havde kampene kostet godt og vel 100 mennesker livet, slovenere såvel som serbere.²⁸⁴

Men freden vedrørte kun Slovenien, og samme dag som Slovenien havde erklæret sin uafhængighed, annoncerede Kroatien sig ligeledes uafhængigt af Jugoslavien. Hvor konfrontationerne i Slovenien havde været fåtallige og kortvarige, skulle udviklingen i Kroatien blive en anden, og de følgende måneder var rige på væbnede konflikter og sammenstød mellem Den Jugoslaviske Folkehær og kroatisk enheder. Som en ekstra komplicerende omstændighed kæmpede samtidigt et serbisk mindretal i Kroatien for etablering af en serbisk republik, som de kroatisk serbere ønskede skulle indgå i Jugoslavien. Et af de alvorlige sammenstød fandt sted i den østlige del af Kroatien i sensommeren og efteråret 1991, da serbiske styrker angreb og belejrede den kroatisk by Vukovar.

²⁸⁴ Præcise tal er gengivet i Nielsen 2018, *Vi troede ikke, det kunne ske her. Jugoslaviens sammenbrud 1991-1999*, s. 94.

Alene konflikten om Vukovar kostede mere end 3.000 kroater og mere end 2.000 serbere livet.²⁸⁵ I slutningen af året var situationen i Kroatien imidlertid frosset fast. Serbiske enheder kontrollerede ca. en tredjedel af Kroatien, mens de resterende to tredjedele var under kroatisk kontrol.

Mens denne udvikling fandt sted, havde det internationale samfund forsøgt at tilvejebringe løsninger på konflikterne i Jugoslavien. Et af de mere ambitiøse forsøg fandt sted i september og oktober måned 1991, da EF – under ledelse af den forhenværende britiske udenrigsminister og tidligere NATO-generalsekretær lord Carrington – inviterede konfliktens parter til en konference i Haag. Men forsøget på at finde en fredelig løsning mislykkedes, bl.a. fordi Milošević nægtede at underskrive en af Carrington udarbejdet plan, der havde som langsigtet mål at muliggøre en opløsning af Jugoslavien på fredelig vis. Under ledelse af den forhenværende amerikanske udenrigsminister Cyrus Vance præsenterede FN herefter en plan for indsættelse af en fredsbevarende FN-styrke, som det lykkedes at få både Kroatien og Serbien til at acceptere senere på året. Med Vance-planen blev der indsat en fredsbevarende beskyttelsesstyrke i regi af FN under navnet UNPROFOR (United Nations Protection Force).²⁸⁶ Denne styrke skulle komme til at forblive i området i årevis, og Danmark kom i 1990'erne til at levere omtrent 8.000 soldater til denne enhed.²⁸⁷

Slovenien og Kroatiens selvstændighedserklæringer var imidlertid blot indledningen på den borgerkrig, der kom til at præge Jugoslavien, Balkan og det internationale samfund de følgende år. Fra 1992 til 1995 fortsatte således konflikterne, nu blot i Bosnien. Krigen i Bosnien begyndte i foråret 1992, efter at landet havde erklæret sin selvstændighed, og konflikten var ganske kompliceret. For det første var der tale om en trefrontskrig mellem bosniske

285 Præcise tal er gengivet i Nielsen 2018, *Vi troede ikke, det kunne ske her. Jugoslaviens sammenbrud 1991-1999*, s. 94.

286 Om UNPROFOR se Kaufman 2002, *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict and the Atlantic Alliance*, s. 79-81; FN 1996, "Former Yugoslavia – UNPROFOR", september 1996.

287 Se Mortensen og Wivel 2019, *Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018*.

muslimer, bosniske serbere og bosniske kroater. For det andet skiftede krigen fra at være en egentlig angrebskrig til at være en borgerkrig. Og for det tredje var der under krigen skiftende alliancer mellem konfliktens aktører. Det var på den baggrund, at FN forsøgte at begrænse blodsudgydelserne. I april 1993 vedtog FN's Sikkerhedsråd således sikkerhedsresolution 819, hvori den bosniske by Srebrenica blev erklæret for "sikker zone". Dette betød, at FN via UNPROFOR garanterede byens indbyggere og flygtninge beskyttelse. Efterfølgende vedtog FN's Sikkerhedsråd sikkerhedsresolution 824, hvor verdensorganisationen udvidede antallet af sikre zoner til at omfatte yderligere fem bosniske byer, Sarajevo, Žepa, Goražde, Tuzla og Bihać. Imidlertid lykkedes det ikke FN at indfri disse løfter, for mellem 1992 og 1995 resulterede konflikten i tab af mere end 100.000 menneskeliv. Desuden førte sammenstødene til de mest omfattende flygtningestrømme i Europa siden anden verdenskrigs afslutning. I sommeren 1995 kulminerede konfrontationerne, da den bosnisk-serbiske hær under ledelse af general Radko Mladić gennede 23.000 kvinder og børn ud af Srebrenica og sendte dem til et område tæt på Tuzla, hvorpå den fremmødte hær henrettede de tilbageværende op mod 8.000 drenge og mænd. Det var bl.a. begrundet i massakren i Srebrenica – en by som FN havde udnævnt som sikker zone – at det internationale samfund i august 1995 valgte at sætte en stopper for blodsudgydelserne. Sammen lancerede FN og NATO et angreb mod den bosnisk-serbiske hær, der kort efter accepterede at indgå i fredsforhandlinger. Med operationen havde NATO gennemført sin første "out-of-area"-operation efter den kolde krig. Efterfølgende tvang USA de tre republikker, hvor krigene havde været mest intensive – Bosnien, Kroatien og Serbien – til at acceptere en fredsaftale; den såkaldte Dayton-aftale opkaldt efter byen Dayton, Ohio. Med aftalen blev Bosnien opdelt i en serbisk-domineret republik, der omfattede 49 pct. af landet, mens de resterende 51 pct. skulle indgå i en bosniakisk-kroatisk føderation. Der var nu etableret fred, men konflikterne var ikke bilagt af denne grund, og i 1995 besluttede NATO at indsætte en

NATO-ledet multinational implementeringsstyrke, IFOR (Implementation Force), til opretholdelse af freden.²⁸⁸

Med Dayton-aftalen var borgerkrigen i Jugoslavien afsluttet, men få år senere opstod der problemer omkring Kosovo. Problemerne var dog ikke af ny dato. Størstedelen af borgerne i Kosovo – ifølge en census fra 1991 omkring 91% – var etnisk albanere, og under den kolde krig havde der i blandt denne befolkningsgruppe været stor utilfredshed med det, de opfattede som serbisk diskrimination. I marts 1981 var det kommet til optøjer i Priština, hvor universitetsstuderende havde demonstreret mod serberne. Demonstrationerne var blevet til optøjer, hvilket havde resulteret i, at der blev erklæret undtagelsestilstand; jugoslaviske sikkerhedsstyrker var blevet indsat i byen, hvorefter hundredvis af studerende blev anholdt og flere blev slået ihjel. Når konflikten omkring Kosovo ikke udartede sig i de første år efter den kolde krig, hang det sammen med den kosovo-albanske leder Ibrahim Rugova. Han mente ikke, at det ville lykkes kosovo-albanerne at opnå selvstændighed gennem anvendelse af vold, og derfor søgte han at fremme deres interesser gennem opfordring til civil ulydighed og fredelig modstand samt gennem mobilisering af international opbakning for kosovo-albanernes sag. Med indgåelsen af Dayton-aftalen i 1995 mente kosovo-albanerne sig imidlertid overset af det internationale samfund, og i slutningen af tiåret opnåede Kosovos Befrielseshær (UCK), der ønskede en egentlig militant modstand mod Serbien, øget opbakning hos kosovo-albanerne. Samtidig foretog UCK angreb mod lokale politistyrker og militærpatruljer med det formål at fremprovokere serbiske gengældelsesaktioner med forventelige civile tab til følge, idet hensigten var at motivere det internationale samfund til at gribe ind i Kosovo. Og således gik det i store træk. Efter tiltagende konfrontationer i og omkring Kosovo traf NATO i 1998 beslutning om at gennemføre en luftaktion over det vestlige Balkan. Det var denne aktion, Danmark besluttede at stille F-16 fly til rådighed for med vedtagelsen af beslutningsforslag

288 Holbrooke 1998, *To End a War*, s. 67-68, 231-312; Daalder 2000, *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*. Se også Song 2016, *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*, s. 93-95.

nr. B 4 af 8. oktober 1998. Grundet forhandlinger mellem Richard Holbrooke og Slobodan Milošević iværksatte NATO dog først sin luftaktion den 24. marts. Forinden regeringen gav sin endelige tilslutning hertil, havde den rådført sig med det Udenrigspolitiske Nævn. Herefter besluttede NATO i sommeren 1999 at indsætte en styrke i Kosovo. Det var denne styrke, Danmark bidrog til med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148 af 17. juni 1999.

Det var på baggrund af ovenstående udvikling, at NATO – med danske bidrag – den 24. april indledte det, der skulle blive til et 78-dage langt bombardement af dele af Serbien og Montenegro. Angrebet var ikke sanktioneret af FN's Sikkerhedsråd, hvor både Kina og Rusland var imod NATO's indgriben. Den 12. juni underskrev Forbundsrepublikken under på en fredsaftale (Kumanova-aftalen), der forpligtede Serbien og Jugoslavien til at trække sikkerhedsstyrkerne ud af Kosovo. Kort forinden havde FN's Sikkerhedsråd vedtaget resolution 1244, der gjorde Kosovo til et protektorat under FN's beskyttelse. Efterfølgende sendte NATO en styrke ind i Kosovo, KFOR, ligesom FN indsatte UNMIK i området, UN Mission in Kosovo. I 2008 erklærede Kosovo sin selvstændighed.

Beslutningerne formes: Fem faser

Danmark havde under den kolde krig et stærkt FN-engagement, og Danmark var i denne periode et af de lande, der leverede flest styrker til FN's fredsbevarende operationer målt i forhold til landets størrelse. Mellem 1948 og 1989 bidrog Danmark således til samtlige FN's missioner minus tre, og med 34.000 udsendte soldater leverede Danmark godt og vel 7 pct. af samtlige udstationerede soldater i perioden.²⁸⁹ Dette engagement fortsatte i 1990'erne, hvor Danmark leverede betydelige bidrag til FN-missionerne i bl.a. det tidligere Jugoslavien. Således bidrog Danmark med omtrent 8.000 soldater til FN's ovenfor omtalte beskyttelsesstyrke UNPROFOR (I og II), mere end 1.000 soldater til FN's tillidsgenskabende styrke i Kroatien, UNCRO (United Nations Confidence Restoration

²⁸⁹ Se bl.a. Jakobsen 2011, Fredsbevarende operationer; Jakobsen og Kjærsgaard 2017, Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016.

Operation in Croatia), og knap 500 soldater til FN's forebyggende deployeringsstyrke i Makedonien, UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force in the Former Yugoslav Republic of Macedonia).²⁹⁰

Ifølge den danske topembedsmand og ambassadør Mette Kjuel Nielsen var erfaringerne med FN i begyndelsen af 1990'erne imidlertid "dyrekøbte og nedslående". FN udstationerede i de første par år af 1990'erne mere end 70.000 mand i seksten operationer i Mellemamerika, Balkan, Asien og Afrika. Imidlertid havde FN, med Kjuel Nielsens ord, "hverken mandskab, ekspertise eller udstyr" til at løse sine opgaver. Dertil kom, at flere af de nye operationer ikke alene var anderledes, men også langt mere komplekse end de operationer, FN havde erfaring med. Under den kolde krig havde FN typisk skullet bevare freden i konflikter, hvor de stridende parter var indforstået med FN's tilstedeværelse. Efter den kolde krig kom konflikterne til at involvere såvel statslige som ikke-statslige aktører samt weekendkrigere, ofte var aktørerne ikke indstillet på FN's tilstedeværelse, og det var ikke længere blot freden, der skulle opretholdes. I nogle konflikter skulle FN's udstationerede tropper også forhindre fx massevoldtgæfter og etnisk udrensning, og når missionerne mislykkedes eller kun lykkedes delvist, kunne tv-seere overalt i verden følge med i slagets gang på grund af stor og voksende medieopmærksomhed.²⁹¹ Det var bl.a. på den baggrund, men også fordi det var nødvendigt for NATO at finde ny relevans i post-koldkrigsæraens internationale samfund, at den i 1990'erne vedtog nye strategiske koncepter, der omdannede NATO fra at være en forsvarsalliance i traditionel forstand til at være en alliance, der søgte at fremme regional stabilitet samt fredsskabelse.²⁹² Eller sagt med andre ord: NATO stillede sig til rådighed som international ordenshåndhæver, når nu FN havde vanskeligt ved at

290 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

291 Nielsen 2015, Det vestlige Balkan, s. 171. Se også Staur 2011, *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, s. 179-180. En embedsmand har i et interview med Krigsudredningen givet udtryk for samme opfattelse. Se interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

292 Se også ovenfor kapitel 3.

løse denne opgave. Det er vigtigt at være opmærksom på denne generelle kontekst, når Danmarks politik i Kosovo-konflikten vil blive beskrevet nedenfor. Kosovo-missionen var ikke første gang, at danske tropper var under NATO's kommando i en væbnet konflikt efter den kolde krig. Således blev der i 1992 truffet beslutninger om danske troppebidrag under NATO-kommando i Adriaterhavet og i Bosnien. Det, der adskilte Kosovo-missionen fra de tidligere missioner, var, at der i Kosovo-missionen ikke forelå et FN-mandat.

Inden forløbet mellem sommeren 1998 og sommeren 1999 kortlægges, er det relevant at nævne, hvordan den danske regering helt overordnet anskuede situationen på Balkan i denne periode. Dansk politik i forhold til Balkan blev slået fast i en analyse begået i Udenrigsministeriet i august 1998:

"Fra denne region udgår en af de mest kontante trusler mod stabilitet i Europa. Gang på gang kræver udviklingen det internationale samfunds engagement. Det har ført til international såvel som national dansk erkendelse af, at en indsats i f.eks. Bosnien-Herzegovina og Albanien har bredere sikkerhedsmæssig betydning, der berører lande også uden for det vestlige Balkans geografiske nærområde."²⁹³

Det var således opfattelsen i Udenrigsministeriet, at det var i dansk interesse at skabe stabilitet på Balkan; herunder var det opfattelsen, at internationale organisationer som EU, NATO og OSCE burde inddrages i løsning af konflikterne. Analysen kan læses dels som en sammenfatning af de erfaringer, Udenrigsministeriet havde med situationen på Balkan dels som et oplæg til fremtidig handle.

Det anvendte kildemateriale i Udenrigsministeriets arkiv efterlader endvidere det indtryk, at den danske regering i begyndelsen af 1998 gik ind for en aktiv politik i Kosovo-spørgsmålet. Det var regeringens politik, at Vesten skulle pålægge Forbundsrepublik-

²⁹³ Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Danmark og landene i det vestlige Balkan. Analyse." 14. august 1998, pk. 94, j.nr. 315.D.1, UM.

ken Jugoslavien økonomiske sanktioner, såfremt der var udsigt til overgreb mod albanerne i Kosovo. Den aktivistiske danske politik harmonerede godt med den generelle danske udenrigspolitik i 1990'erne, der kan karakteriseres som en værdibaseret aktivistisk udenrigspolitik centreret omkring FN og på linje med NATO.²⁹⁴

Fase 1: Med eller uden FN-mandat?

Begyndelsen på det forløb, der den 8. oktober 1998 resulterede i folketingsbeslutning B 4 om at stille danske fly til rådighed for en NATO-aktion over det vestlige Balkan, blev indledt i juni måned 1998. Danmarks politik var på dette tidspunkt endnu forankret i den forståelse, at militær indgriben i Kosovo forudsatte et FN-mandat.

I juni måned 1998 gennemførte Serbien den såkaldte "junioffensiv". Denne offensiv havde ifølge den danske regerings oplysninger til formål at skabe en albanerfri zone i grænselandet til Albanien. Junioffensiven førte til, at USA over for sine allierede i NATO begyndte at formulere sig om muligheden for et luftangreb rettet mod Serbien, mens flere vesteuropæiske NATO-lande begyndte at overveje muligheden af at indsætte landtropper. Spørgsmålet var imidlertid, om sådanne aktioner forudsatte et FN-mandat. Såfremt det var tilfældet, var det nødvendigt, at Rusland – som medlem af Sikkerhedsrådet – støttede en resolution. Problemet var imidlertid, at Rusland traditionelt støttede Serbien, og det var derfor usikkert, om man kunne opnå russisk tilslutning til en resolution.

I diskussionen om nødvendigheden af et FN-mandat var der forskellige opfattelser i kredsen af NATO-lande. USA's politik var gennem hele forløbet, at det ikke var nødvendigt at indhente et FN-mandat forud for en aktion over det vestlige Balkan. Rationalet bag denne opfattelse var, at NATO var en forsvarsalliance, og for en sådan alliance måtte det være afgørende, at den havde ret til at beskytte sine regionale sikkerhedsinteresser. Kosovo blev i den forbindelse opfattet som en "test case". Derfor opfordrede den amerikanske viceudenrigsminister Strobe Talbott den danske regering

294 Om den aktivistiske danske udenrigspolitik se kapitel 4.

til at undgå en "teologisk diskussion" om dette spørgsmål. Var USA afklaret i sin stillingtagen til spørgsmålet om unødvendigheden af et FN-mandat, så var de europæiske alliancelande mere usikre og mindre entydige. Nederlandene sendte således forskellige signaler, mens den tyske regering begyndte at formulere sig om et – som det hed – "tilstrækkeligt retligt grundlag". Storbritannien afstod fra at indtage en bestemt position. Det anvendte materiale til belysning af den danske politik efterlader indtryk af en klar dansk linje i spørgsmålet i perioden fra sommeren 1998 frem til september 1998. Linjen var, at spørgsmålet om Kosovo burde bringes op i FN, og at Sikkerhedsrådet skulle anmodes om at give Milošević et ultimatum, som Serbien skulle overholde. Skete dette ikke, måtte Serbien forvente, at der blev fulgt op med gradvist mere omfattende operationer over Rest-Jugoslaviens luftrum og "om nødvendigt indsættelse af landstyrker for at følge op på resultater af luftoperationen." Denne danske politik forklarede regeringen flere gange overfor såvel Folketinget som udenlandske samarbejdspartnere. Fire eksempler skal her nævnes:

- Den 8. juni forklarede udenrigsminister Niels Helveg Petersen for Folketingets Europaudvalg, at EU – på dansk foranledning – havde sendt "en opfordring til internationale sikkerhedsorganisationer om at yde deres, inklusive foranstaltninger, som kræver en kapitel-VII hjemmel."²⁹⁵
- Den 11. juni meddelte Niels Helveg Petersen over for Folketingets Udenrigspolitiske Nævn, at regeringen var indstillet på at bidrage med militære enheder, såfremt det juridiske grundlag var i orden, men at en indsats forudsatte "en resolution fra Sikkerhedsrådet".²⁹⁶

295 Talepunkt, UM til udenrigsministeren, "Talepunkt: Forelæggelse for Folketingets Europaudvalg den 11. juni 1998: Det vestlige Balkan", 9. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

296 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. juni 1998 kl. 11.00", 11. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

- Den 13. juni 1998 oplyste Niels Helveg Petersen den amerikanske forsvarsminister William Cohen om, at Danmark var villig til at levere militære bidrag, såfremt FN var taget i ed.²⁹⁷
- Den 30. juni 1998 overbragte forsvarsminister Hans Hækkerup samme budskab til den amerikanske viceudenrigsminister Talbott.²⁹⁸

Spørgsmålet er imidlertid, hvad den danske regering forstod ved, at der skulle foreligge et FN-mandat. For en almen betragtning kunne man tro, at det betød en direkte tilladelse fra FN's Sikkerhedsråd i form af en ny resolution. Helt så enkelt stillede det sig imidlertid ikke. I slutningen af juni 1998 forklarede Niels Helveg Petersen ganske vist sin russiske kollega Jevgenij Primakov, at et dansk bidrag til en væbnet aktion i Kosovo forudsatte "en autorisation fra FN's Sikkerhedsråd baseret på FN-pagten kapitel VII." Kort forinden, den 18. juni, havde Poul Nyrup Rasmussen imidlertid formuleret sig en smule anderledes over for sine nordiske kolleger. Nyrup Rasmussen havde således forklaret, at dansk deltagelse "nu forudsætter en sikkerhedsrådsresolution". Det lille ord "nu" var signalgivende, og det efterlader indtryk af, at politikken nok kunne blive ændret. Herefter forklarede statsministeren da også, at situationen i Kosovo formentlig ville blive forværret, hvorpå han tilføjede:

"Hvor langt skal det gå før det internationale samfund bliver nødt til at gribe ind, folkemord, etniske udrensninger? Vi kan ikke blot se det ske.

297 Notits, N.2, UM, "Referat af udenrigsministerens samtale med amerikanske forsvarsminister William S. Cohen, den 13. juni 1998", 15. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM.

298 Indberetning, amb. Washington til FMN nr. 977, "Forsvarsministerens samtale med viceudenrigsminister Talbott: Kosovo", 30. juni 1998, dok.nr. 1213, j.nr.93-162-27, FMN.

Og hvad gør vi, hvis Rusland til den tid stadig ikke vil være med?"²⁹⁹

Tilsvarende forklarede Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen den 19. juni den amerikanske viceudenrigsminister Marc Grossman, at et dansk bidrag til en aktion i Kosovo "at this point" forudsatte en resolution fra Sikkerhedsrådet. Elefanten i rummet var tydeligvis Rusland. Såfremt Rusland valgte at blokere i FN's Sikkerhedsråd, kunne man ikke opnå et FN-mandat. Men skulle de vestlige land – af respekt for FN's autoritet – acceptere en sådan situation?

NATO-landenes holdning til dette spørgsmål blev formet de følgende måneder. I sommeren 1998 eskalerede konflikterne mellem Serbien og Kosovos befrielseshær UCK som ovenfor beskrevet. USA skærpede nu tonen, og præsident Bill Clintons specielle udsending til Balkan Richard Holbrooke udtalte i august, at de serbiske overgreb "dramatisk har øget sandsynligheden for aktiv vestlig intervention i Kosovo." Noget var ved at ske, men samtidig var det tydeligt, at NATO's medlemslande var uenige om juraen i spørgsmålet. Det var i den situation, at Udenrigsministeriet i september 1998 fra USA modtog oplysninger om, at det for USA ikke var afgørende, at der var enighed om det juridiske grundlag blandt NATO-landene. Det afgørende for USA var derimod, at alle lande var enige i, at NATO kunne beslutte at skride til handling. Hvordan dette skulle begrundes nationalt, måtte de enkelte lande selv finde en løsning på. Da situationen blev bragt op i Det Udenrigspolitiske Nævn den 15. september forklarede udenrigsminister Niels Helveg Petersen, at regeringen endnu ikke havde taget stilling til, om Danmark skulle bidrage til en NATO-operation over det vestlige Balkan. Dette afspejlede formentlig, at regeringen endnu den 15. september håbede at kunne undgå at vælge mellem FN og NATO.

Den første fase i den danske beslutningsproces havde sit afsæt i serbiske aggressioner mod Kosovo, og debatten i Danmark handlede i sommeren 1998 om, hvorvidt det var en forudsætning for dan-

299 Notits, N.2, UM, "Uformel sikkerhedspolitisk drøftelse: Kosovo", 18. juni 1998, pk. 6, j.nr.119.K.65, UM.

ske troppebidrag, at der forelå et FN-mandat. Regeringen balance-rede her mellem alliancesolidariteten på den ene side og respekten for FN på den anden side. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens formulering til sine nordiske kolleger om, at det internationale samfund måtte overveje at gribe ind afspejlede dog, at regeringen var i bevægelse, og at FN-kursen var under pres.

Fase 2: Med NATO uden FN-mandat

Anden fase var – sammen med den femte fase – de to centrale faser i den danske beslutningsproces. Vigtigheden af anden fase beror på, at folketingsflertallet i denne periode traf den afgørende beslutning om at stille danske fly til rådighed for NATO's planlagte aktion over det vestlige Balkan, selvom der ikke forelå et FN-mandat, der autoriserede en sådan mission.

Beslutningsprocessens anden fase havde sit afsæt i, at USA i anden halvdel af september og begyndelsen af oktober 1998 intensiverede det amerikanske tvangsdiplomati over for Serbien.³⁰⁰ Ifølge den amerikanske regering måtte Milošević bringes til at forstå, at overgrebene i Kosovo skulle ophøre. Oplevelsen af Milošević i USA, Vesteuropa og Rusland var imidlertid, at han holdt det internationale samfund for nar. For at opstille en troværdig trussel blev det derfor USA's politik at true Serbien med et angreb gennem NATO. Men for at dette kunne lade sig gøre, måtte NATO's medlemslande tages i ed. Den danske stillingtagen i denne anden fase kan inddeles i to. For det første skulle regering og Folketinget tage stilling til, om landet skulle støtte det amerikanske tvangsdiplomati og være villig til at levere danske bidrag til et muligt angreb gennem NATO, selvom der ikke forelå et FN-mandat. Spørgsmålet er, hvornår den danske regering og Folketinget traf denne beslutning? For det andet – og parallelt med at denne stillingtagen blev formet – foregik der internt i regeringen en diskussion om grund-

300 Om tvangsdiplomati se Art 2003, Introduction.

laget for dansk støtte til en NATO-ledet operation over det vestlige Balkan.

En af forudsætningerne for at NATO kunne opstille en troværdig trussel mod Serbien var, at der blev foretaget en styrkegenereringsproces i alliancen. Denne proces forløb i tre trin i perioden fra den 21. september til den 13. oktober 1998. Forløbet var i korthed følgende: Styrkegenereringsprocessen begyndte den 21. september, da USA orienterede medlemmerne af NATO om udstedelse af en aktiveringsadvarsel, ACTWARN (Activation Warning), dvs. en varsling om at styrkegenereringsprocessen nu ville blive indledt.³⁰¹ Danmark besvarede den denne varsling imødekomende den 22. september. Umiddelbart derefter, den 24. september, vedtog NATO-rådet en ACTWARN. Det danske svar på NATO's ACTWARN forelå den 25. september. Det næste trin bestod i at få afklaret, hvilke bidrag de enkelte lande ville levere. Denne proces blev indledt den 28. september, da USA anmodede alliancens medlemmer om udstedelse af en aktiveringsforespørgsel, ACTREQ (Activation Request), dvs. en forespørgsel om, hvilke bidrag det enkelte land kunne bidrage med.³⁰² Statsminister Poul Nyrup Rasmussen meddelte sin accept af denne forespørgsel den 29. september. Umiddelbart herefter vedtog NATO-rådet den 1. oktober en ACTREQ, og denne accepterede Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober med en godkendelse af at levere 4 F 16-fly med to i reserve til NATO's forestående operation. Endelig anmodede USA om udstedelse af en aktiveringsordre, ACTORD (Activation Order), der er en ordre om overdragelse af kommandoen over det enkelte lands styrker til NATO. Denne anmodning modtog Danmark den 6. oktober. Ved folketingsbeslutning nr. B 4 af 8. oktober 1998 besluttede et flertal i Folketinget af uddelegere svaret på denne henvendelse til Folketingets Udenrigspolitiske Nævn. Denne beslutning blev videregivet til USA den 9. september. Herefter modtog Danmark en ACTORD fra NATO natten mellem den 12. og den 13.

301 En ACTWARN skal besvare med en uformel tilkendegivelse om mulige styrkebidrag. Besvarelsen af en ACTWARN er ikke formelt bindende.

302 Svaret på en ACTREQ er et bindende tilsagn.

oktober. Denne ACTORD sanktionerede Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998.

Den danske stillingtagen til USA's og dernæst NATO's henvendelser kan opstilles på denne vis:

**Tabel 5.2 Dansk beslutningstagen og NATO's styrkegenere-
ringsproces i Kosovo-krisen 1998**

Forløb	Anmodning	Modtagelse	Dansk accept eller besvarelse
1	USA anmoder om udstedelse af ACTWARN	21. september 1998	Svar sendt til DANATO kl. 19.27 den 22. september 1998
2	ACTWARN fra NATO	24. september 1998	Indstilling af bidrag foreligger fra Forsvarskommandoen den 25. september 1998. (Svar til DANATO ikke fundet, men formodentlig umiddelbart derefter)
3	USA anmoder om udstedelse af ACTREQ	Forventet næste skridt efter ACTWARN. Gradvist konkret pres fra 28. september 1998	Accept af udstedelse af ACTREQ sanktioneret af statsministeren den 29. september 1998, og videre sendt til DANATO samme dag
4	ACTREQ fra NATO	1. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998
5	USA anmoder om udstedelse af ACTORD	Forventet næste skridt efter ACTREQ. Gradvist konkret pres fra den 6. oktober 1998	Beslutning uddelegeret fra Folketinget til Det Udenrigspolitiske Nævn ved beslutning B 4 af 8. oktober 1998. Amerikanerne informeres den 9. oktober 1998
6	ACTORD fra NATO	Natten mellem den 12.-13. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998

Kilde: Olesen 2019, Pest eller kolera.

Svaret på spørgsmålet om, hvornår regeringen traf beslutning om at levere danske styrkebidrag til NATO's forestående luftoperation, er således, at beslutningen blev truffet gennem et treleddet forløb.

- Først gik regeringen til Folketingets Udenrigspolitiske Nævn og opnåede Nævnets tilslutning til, at Danmark skulle bidrage med F 16-fly til NATO's operation. Dette skete den 2. oktober.

- Dernæst vedtog Folketinget beslutningsforslag nr. B 4, der betød en dansk støtte til NATO's ACTORD samt løfte om danske styrkebidrag. Dette skete den 8. oktober med stemmerne fra regeringspartierne Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre samt centrum-højre-partierne Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Imod stemte fra venstrefløjen Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten samt fra højrefløjen Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet foruden to medlemmer af den socialdemokratiske folketingsgruppe.
- Endelig godkendte Folketingets Udenrigspolitiske Nævn formel overdragelse af kommandoen over danske styrker til NATO. Dette skete den 13. oktober.

Den danske beslutning blev således truffet gradvist med 2. oktober, 8. oktober og 13. oktober som de tre nøgledatoer.

En nærmere analyse af forløbet giver imidlertid anledning til at konkludere, at regeringen traf sin beslutning ca. halvanden uge før mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober. I Statsministeriets arkiv beror således et dokument, hvori en af ministeriets embedsmænd rejste spørgsmålet, om styrkegenereringsprocessen kunne stoppes, når først tilslutning til ACTWARN var givet. Dokumentet må betegnes som et nøgledokument, det bærer Statsministeriets departementschefs påtegning "Set – glimrende, Bernstein, 22/9 98", og en kopi af dokumentet blev viderebragt til statsminister Poul Nyrup Rasmussen. Hvad angår spørgsmålet, om processen kunne stoppes, når først der var givet tilslutning til ACTWARN, hedder det i dokumentet:

"I princippet ja, I praksis nej, med mindre Milosevic undervejs giver meget store politiske indrømmelser. (Der er mæglingsbestræbelser mellem Kosovo-albanere og Milosevic, så udelukkes

kan det ikke). Men signalet er: ACTWARN betyder, at NATO er rede til gå planken ud.”³⁰³

Samme aften – den 22. september kl. 19.27 – modtog den danske NATO-repræsentation besked om at meddele NATO, at Danmark støttede den udstedte ACTWARN. Beslutningen var således truffet. På dette tidlige tidspunkt rejste dokumentet desuden et spørgsmål, som ikke blev genstand for debat i hverken Det Udenrigspolitiske Nævn eller i Folketinget. Nemlig spørgsmålet om hvorvidt Danmark kunne blokere for hele NATO-operationen i det hele taget. Selvom en sådan mulighed anerkendes som teoretisk mulig, idet NATO er en konsensusorganisation, afvises det imidlertid kategorisk i Statsministeriets dokumenter som politisk umuligt. I dokumentet lyder det: ”Q: Kan vi sige nej til NATO-operationen? A: I princippet ja. I praksis nej p.g.a. de enorme politiske omkostninger, det indebærer.”³⁰⁴

Syv dage senere, den 29. september, skulle regeringen tage stilling til den udstedte aktiveringsforespørgsel, ACTREQ. Om denne beslutning hedder det i et andet, ligeledes centralt dokument dateret 29. september:

”Selvom den formelle forpligtelse er begrænset, er det klart, at Regeringens beslutning i situationen danner præcedens for evt. efterfølgende beslutninger: Hvis der er sagt ”ja” til ACTREQ vil det være svært at undslå sig fra at deltage. Og hvis der stilles SACEUR et styrkebidrag i udsigt, fanger bordet.”³⁰⁵

303 Notat, STM, ”NATO & KOSOVO”, 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM. SACEUR er et akronym for Supreme Allied Commander Europe. SACEUR er NATO’s militære øverstbefalende i Europa. Posten har siden NATO’s dannelse været besat af en amerikansk officer, idet posten som NATO’s generalsekretær i samme periode har været besat af en europæisk politiker eller embedsmand.

304 Notat, STM, ”NATO & KOSOVO”, 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

305 Notat, STM, ”Evt. dansk bidrag til NATO-operation vedr. Kosovo”, 29. september 1998, dok.nr. 155, j.nr.5410-20, STM.

Dokumentet er påført følgende håndskrevne kommentar af Statsministeriets departementschef Nils Bernstein:

"1) Godkendt i overensstemmelse med drøftelse d.d. hos SM'eren. 2) Indstilling kan indgå i oplæg til regeringen torsdag. Forudsætter at "det nødvendige grundlag er til stede". Til samme møde bør i løbet af onsdagen forberedes pressekommentarer. Dette er helt nødvendigt."³⁰⁶

Beslutningen om danske styrkebidrag blev således vedtaget i Folketingets fora mellem den 2. og den 13. oktober, men som det fremgår, lagde regeringen sig fast på sin holdning i den sidste uge af september, herunder stillede regeringen i denne periode NATO i udsigt, at Danmark ville levere militære bidrag. Denne proces fandt sted inden mødet i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998.

Dernæst er der spørgsmålet om, hvad der motiverede regeringens stillingtagen. I sommeren 1998 havde det været regeringens politik, at Danmark kun ville bidrage til en militæraktion, såfremt aktionen var baseret på et FN-mandat. Helt frem til 15. september synes en FN-sanktioneret aktion at være regeringens foretrukne løsning, men i sidste uge af september skiftede regeringen holdning, og i de første to uger af oktober opnåede den socialdemokratisk-radikale regering Venstres og Det Konservative Folkepartis støtte til beslutningen. Hvad var regeringens argumenter for dette skifte?

Læser vi først den offentlige debat samt den diskussion, der foregik i Folketinget samt i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn, argumenterede regeringen for, at det var legitimt at indlede militære sanktioner over det vestlige Balkan.³⁰⁷ Dette baserede regeringen på den omstændighed, at FN's Sikkerhedsråd den 23.

306 Notat, STM, "Dansk bidrag til evt. NATO-aktion (omslag): Evt. dansk bidrag til NATO-operation vedr. Kosovo", 29. september 1998, dok.nr. 155, j.nr.5410-20, STM.

307 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement.

september 1998 havde vedtaget sikkerhedsresolution 1199, hvori Sikkerhedsrådet krævede, at Rest-Jugoslavien bragte dets magt anvendelse i Kosovo til ophør. Dette var ikke sket, og derfor var det legitimt at indlede et angreb. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen udtrykte dette over for Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober:

”Resolution 1199 var som bekendt vedtaget med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII. Dette var i sig selv et utvetydigt budskab om, at Sikkerhedsrådets krav om nødvendigt kunne gennemtvinges med væbnet magt.”³⁰⁸

Derefter var der spørgsmålet om, i hvilket regi anvendelse af væbnet magt skulle ske. Herom forklarede udenrigsministeren, at det havde været ønskeligt med en ny sikkerhedsresolution, der eksplícit autoriserede NATO til at påtage sig opgaven. En sådan forelå imidlertid ikke, men på grund af den særlige situation i Kosovo, var det nødvendigt at handle. Helveg Petersen:

”Her lå legitimiteten for den militære aktion, som var nødvendiggjort af den humanitære krise, man stod overfor. Den var helt ekstraordinær – og skabt af et styre, der lod hånt om de mest fundamentale menneskerettigheder.”³⁰⁹

I Det Udenrigspolitiske Nævn og i den offentlige debat udtalte regeringen sig på en måde, der indikerede, at man næsten havde et

308 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

309 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

FN-mandat.³¹⁰ Den humanitære situation gjorde imidlertid situationen exceptionel, og derfor var det legitimt at bidrage til NATO's planlagte operation. Spørgsmålet om Danmarks forhold til NATO blev ikke omtalt.

Læses kildematerialet i de enkelte ministeriers overvejelser om et dansk bidrag til NATO's operation bliver billedet mere gråmele-ret. I et papir fra slutningen af september 1998 fra Forsvarsministeriet hed det, at sikkerhedsresolution 1199 "ikke gav nogen direkte bemyndigelse til brugen af militær magt, men pegede samtidig på, at UNSCR var vedtaget under kap. 7", mens det i et papir fra Udenrigsministeriet dateret 30. september blev slået fast, at "det juridiske grundlag kunne være bedre." Da der imidlertid var risiko for, at Rusland ville blokere for en NATO-ledet aktion, var det ikke "hensigtsmæssigt – endsige klogt" at lægge sig fast på en juridisk vurdering. Den humanitære situation i Kosovo blev i dokumenterne fra Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet anført som en omstændighed, der berettigede en væbnet aktion. Vigtigst var imidlertid spørgsmålet om hensynet til NATO. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen forklarede således i et af de centrale regeringsudvalg, at truslen fra NATO mod Serbien forudsatte, at der blev taget "de nødvendige skridt." Desuden forklarede han, at sådanne skridt imidlertid krævede "bindende tilkendegivelser fra alle de allierede..."³¹¹ Såfremt Danmark ikke udviste solidaritet med flertallet i alliancen, ville Danmark således indtage rollen som den, der forhindrede NATO i at anføre den påtænkte operation. Dette var ikke ønskeligt.

Beslutningen om Danmarks bidrag til NATO's operation blev i sidste ende truffet i Statsministeriet. Det er derfor særligt relevant

310 Således udtalte udenrigsminister Helveg Petersen i Folketinget følgende den 7. oktober 1998: "Hr. Søren Søndergaard spørger, om der i virkeligheden er en helt anden dagsorden her. Og hr. Søren Søndergaard spørger: Er Kosovo noget særligt? Mit svar er: Ja, heldigvis. Og er Milosevic noget særligt? Ja, heldigvis. Men der foreligger jo her og ikke i modsætning til en lang række andre konflikter, som hr. Søren Søndergaard nævnte, en sikkerhedsrådsresolution med henvisning til kapitel 7 i Pagten, og det fremgår udtrykkeligt af sikkerhedsrådsresolutionen, at konflikten udgør en trussel for fred og sikkerhed i regionen." Se Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

311 Om holdbarheden af dette argument se endvidere Olesen 2019, Pest eller kolera.

at belyse de overvejelser i Statsministeriet, der fandt vej til statsminister Poul Nyrup Rasmussen. Hvad angik spørgsmålet om det juridiske grundlag, hed det i et af de centrale notater dateret 22. september 1998, at der "næppe" fandtes et "juridisk figenblad". Og "i hvert fald ikke et alment accepteret, som giver lov til direkte militær intervention". I Statsministeriet var embedsmændene ligeledes opmærksomme på, at dansk støtte til en beslutning om at intervenere i Kosovo ville udfordre den internationale retsorden. Det hed i et ligeledes centralt dokument dateret 23. september, at Danmark "som et lille land" havde "en eksistentiel interesse i at bevare det internationale retssamfund." Og videre: "Uden en international retsorden vil vi være prisgivet magtpolitikken, som de magtesløse. Derfor har Danmark traditionelt lagt afgørende vægt på, at alene verdensorganisationen – dvs. FN's sikkerhedsråd – kan legitimere magtanvendelse." Hvis Danmark gik med, ville Danmark forlade "50-års dansk FN-politik – en politik, som har rod i moralske værdier, men som det objektivt også er i et lille lands interesse at fastholde." Desuden ville det for Danmark og det internationale samfund fremover "være vanskeligere at anfægte andres tilsidesættelse af internationale normer, eksempelvis hvis Rusland/SNG skulle finde på at intervenere de baltiske lande, fordi de russiske mindretal diskrimineres."³¹²

Over for disse argumenter, der talte imod dansk deltagelse, blev der i Statsministeriet endvidere opregnet argumenter for dansk deltagelse. Hvad angik det humanitære argument hed det i notatet fra 23. september 1998, at

"myrderierne og den humanitære katastrofe i Kosovo vil fortsætte med mindre Milosevic standses. Alle hidtidige erfaringer viser, at Milosevic kun forstår sværdets argumentation. Vinterens komme vil kun gøre det værre, og det vil vi blive

312 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

mindet om dagligt på tv: Kosovoalbanske kvinder og børn frosset ihjel.”³¹³

Noget måtte derfor gøres. Mere vigtig end det humanitære argument var imidlertid alliancehensynet. I et dokument dateret 22. september blev spørgsmålet rejst, om Danmark reelt kunne sige nej til NATO-operationen. Svaret lød: ”I princippet ja, I praksis nej p.g.a. de enorme politiske omkostninger.” Hvad angik spørgsmålet, om Danmark kunne sige nej til selv at bidrage til operationen, lød svaret: ”Ja, men det vil ikke være omkostningsfrit ... Man skal være opmærksom på, at den beslutning, vi træffer nu, vil have direkte sammenhæng med graden af indflydelse på NATO-topmødet til april.” I et dokument dateret 23. september hed det tilsvarende, at ”Danmarks status og indflydelse i NATO med et slag vil være sat over styr”, såfremt landet ikke deltog. Dertil kom, at man ved et dansk nej til deltagelse måtte ”indstille sig på, at statsministeren vil få opringninger fra USA’s præsident og måske også fra andre kolleger...”.

Efter at have læst de overvejelser, der fremgår af det notat, der var dateret 23. september 1998, nedskrev Statsministeriets departementschef Nils Bernstein følgende håndskrevne bemærkning:

”Når man taler om international retsorden skal man være opmærksom på at der ikke er tale om en ”naturret” eller en ret baseret på fælles værdier og normer – men på den ”ret” man kan blive enige om i FN’s Sikkerhedsråd, hvor blot et land kan afgrænse hvad der er ”ret og uret”. Så der er efter min opfattelse ikke tale om en moralsk ret men en ret baseret på et vedtagent system. Hvis en gruppe af flere lande vedtager at sætte sig ud over denne systemret bekræfter det alene Alf Rosses udsagn at retten grundlæggende er

313 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

det der kan baseres på magt. I øvrigt mener jeg at vi bør deltage.

Bernstein”³¹⁴

Desværre har forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen ikke ønsket at lade sig interviewe til denne undersøgelse, og det har derfor ikke været muligt at spørge ham om hans forståelse af det ovenfor skitserede forløb. Derfor støtter udredningen sig til en e-mail fra Nyrup Rasmussen til udredningen, hvori Nyrup Rasmussen henviser ”til materiale fra Regeringens Sikkerhedsudvalg, briefinger fra FET, Regeringens Koordinationsudvalg, Regeringens Ministermøder og Statsministerens talepunkter til relevante EU- og NATO topmøder, som på fyldestgørende måde dækker også mine overvejelser, synspunkter og regeringsbeslutninger...”.³¹⁵

Det er bl.a. dette materiale, som ovenstående er baseret på. Således kan regeringens og de tre centrale ministeriers argumentation for dansk deltagelse i interventionen i Kosovo sammenfattes på nedenstående vis:

Tabel 5.3 Vægtning af argumenter til fordel for dansk deltagelse i Kosovo efteråret 1998

Argument \ Forum	Forum	I den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn	Internt i Udenrigsministeriet og i Forsvarsministeriet	Internt i Statsministeriet
FN-mandat		Der er næsten FN-mandat, idet 1199 henviser til kapitel VII i FN-pagten om international fred og sikkerhed	FN-mandatet kunne være bedre	Der er "næppe" et "juridisk figenblad"
Skaden på international retsorden ved intervention		Kosovo udgør en undtagelse til reglen om behov for eksPLICIT FN-mandat	Ikke et hovedtema, men i overensstemmelse med undtagelsestilgangen	Betydelig, og man forlader med beslutningen 50 års FN-politik
Humanitær situation		Af afgørende betydning	Væsentlig	Et argument blandt flere

314 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

315 E-mail, Poul Nyrup Rasmussen til Rasmus Mariager, 26. april 2017, Krigsudredningens arkiv.

Argument \ Forum	I den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn	Internt i Udenrigsministeriet og i Forsvarsministeriet	Internt i Statsministeriet
Alliancesolidaritet	Nævnes ikke	Meget væsentligt	Af afgørende betydning

Kilde: Olesen 2019, Pest eller kolera.

Hvilken betydning havde alliancehensynet i den danske beslutningsproces, og hvem var de centrale danske aktører i det ovenfor skitserede forløb? Der er ingen tvivl om, at de centrale danske aktører – især statsminister Poul Nyrup Rasmussen og departementschef i Statsministeriet Nils Bernstein – var meget opmærksomme på, at USA ændrede politik i slutningen af september og begyndelsen af oktober 1998, og der synes ikke tvivl om, at den danske regering prioriterede Danmarks forhold til NATO højt, herunder lagde de stor vægt på, at Danmark indtog rollen som en allieret, der var villig til at påtage sig også vanskelige opgaver. Dette synes at have været særligt vigtigt i slutningen af 1990'erne, hvor NATO var ved at finde sig en ny rolle i international politik, og det er udredningens vurdering, at Nyrup Rasmussens regering i den forbindelse lagde stor vægt på alliancehensynet. Til gengæld er der ikke meget, der tyder på, at det var nødvendigt for USA eller NATO at minde Danmark om det ønskelige i, at Danmark agerede på en meget allianceloyal måde. Danmark var i den forstand en meget proaktiv allieret.

Betyder det ovenfor beskrevne forløb, at det humanitære hensyn var uden betydning for regeringens stillingtagen? Svaret på dette spørgsmål synes at være negativt. Som vist ovenfor betonedes Nyrup Rasmussen over for sine nordiske kolleger regeringens humanitære overvejelser. En embedsmand, der var tæt på forløbet og på overvejelserne i Statsministeriet, har endvidere over for udredningen forklaret, at Nyrup Rasmussen var følelsesmæssigt påvirket af de menneskelige tragedier i ex-Jugoslavien. Desuden har han forklaret, at disse tragedier spillede en rolle, når beslutninger skulle træffes. Derfor synes der heller ikke at have været en modsætning mellem, hvordan regeringen offentligt motiverede beslutningen om at stille danske fly til rådighed for en allieret luftoperation over

det vestlige Balkan på den ene side og regeringschefens holdning bag lukkede døre på den anden side. Til gengæld er det meget tydeligt, at alliancehensynet har spillet en langt mere fremtrædende rolle i regeringens interne overvejelser, end hvad den gjorde klart for Folketingets partier og offentligheden.

Fase 3: Mellemspil

I de fem faser fra Kosovo-krisen begyndte i sommeren 1998, frem til oprettelsen af KFOR i juni måned 1999, var det således i den anden fase, at de afgørende beslutninger om danske bidrag til en NATO-ledet operation blev truffet. Den tredje periode lå mellem afslutningen af NATO's styrkegenereringsproces, dvs. medio oktober 1998, og NATO's angreb i slutningen af marts 1999.

Parallelt med gennemførelsen af NATO's styrkegenereringsproces, blev der gjort forsøg på at finde en diplomatisk løsning på konflikten i og omkring Kosovo. Således mødtes USA's særlige udsending til Balkan Richard Holbrooke i oktober måned med Serbiens politiske leder Slobodan Milošević. Under deres samtaler forklarede Holbrooke den serbiske leder, at det internationale samfund ikke var indstillet på at acceptere de fortsatte overgreb mod kosovo-albanerne. Desuden forklarede Holbrooke, at Serbien måtte forvente at blive angrebet af NATO, hvis overgrebene fortsatte. På den baggrund lykkedes det at få Milošević til at underskrive en aftale, der bl.a. førte til, at nogle af Serbiens sikkerhedsstyrker blev trukket ud af Kosovo. Egentlige fredsforhandlinger blev nu iværksat, og i nogle uger så disse ud til at resultere i en aftale. Sådan kom det imidlertid ikke til at gå. Kosovo-albanerne var ikke omfattet af aftalen mellem Holbrooke og Milošević, og i november-december 1998 fortsatte kosovo-albanerne deres operationer mod serbiske sikkerhedsstyrker. Det var udtryk for denne udvikling, at Kosovos Befrielseshær, UCK, i perioden voksede ganske betragteligt. Det er således anslået, at UCK fra foråret 1998 til marts 1999 voksede

fra at bestå af et par hundrede mænd til at omfatte cirka 18.000 hovedsageligt mænd, men også kvinder.³¹⁶

Vigtig for det fortsatte forløb var en massakre i januar 1999 i Račak beliggende sydvest for Pristina i Kosovo. Serbien hævdede, at de dræbte var terrorister, og at drabene derfor var berettigede, mens kosovo-albanerne hævdede, at der var tale om drab på civile. Der blev på den baggrund foranstaltet to undersøgelser af det passerede. Disse undersøgelser nåede to forskellige resultater. Én undersøgelse konkluderede, at de dræbte rigtignok var terrorister, mens en anden undersøgelse konkluderede, at de dræbte overvejende var civile. Situationen i Kosovo spidsede nu til, USA krævede handling bl.a. under indtryk af den amerikanske udenrigsminister Madelene Albrights engagement i sagen, mens Rusland advarede højlydt mod en intervention. I denne situation inviterede Kontaktgruppen til forhandlinger ved byen Rambouillet sydvest for Paris i Frankrig. I de følgende uger forsøgte Kontaktgruppen af få Serbien og kosovo-albanerne til at acceptere en række konditioner for etablering af en varig fred, men forgæves. Kosovo-albanerne skrev ganske vist under på en aftale, men serberne nægtede. Mens forhandlingerne isnede til, krævede dele af den vestlige opinion handling, Srebrenica var ikke glemt, og blandt de mere indflydelsesrige debattører mindede den franske filosof Bernard Henri-Lévy den vestlige verden om "den moralske fiasko" i Bosnien. Den 19. marts blev de internationale observatører trukket ud af Kosovo. Fem dage senere, den 24. marts, indledte NATO *Operation Allied Force*.³¹⁷

Den danske politik var i perioden mellem afslutningen af NATO's styrkegenereringsproces og angrebet i slutningen af marts 1999 præget af, at Danmark reelt havde truffet sin beslutning om at følge NATO i tilfælde af et angreb. Danmark befandt sig i perioden således primært i en venteposition uden indflydelse på hverken udviklingen på Balkan eller de pågående fredsforhandlinger. Den danske regering håbede gennem hele perioden, at fredsforhandlingerne blev afsluttet med en aftale, der kunne bringe fred til regio-

316 Tallene er gengivet i Nielsen 2018, *Vi troede ikke, det kunne ske her*, s. 279.

317 Nielsen 2018, *Vi troede ikke, det kunne ske her*, s. 281-282.

nen – også fordi Danmark fortsat var fanget i krydspresset mellem respekten for FN og loyalitet over for NATO. Regeringen orienterede løbende Folketingets Udenrigspolitiske Nævn om udviklingen på det vestlige Balkan og Danmarks politik.

Fase 4: NATO's bombardement, ubådssag og flyanmodning

Fjerde fase blev indledt med NATO's bombardement i slutningen af marts 1999, og den blev afsluttet i sommeren 1999 forud for oprettelsen af KFOR, Kosovo Force. I beslutningsprocessens anden fase i september og oktober måned 1998 skulle Poul Nyrup Rasmussens SR-regering træffe væsentlige beslutninger om danske styrkebidrag til NATO's forestående operation over det vestlige Balkan. Disse beslutninger havde stor betydning for Danmarks forhold til både FN og NATO, og den politiske stillingtagen var fyldt med dilemmaer og vanskelige valg. Anderledes stillede det sig i den fjerde fase. De principielle beslutninger var allerede truffet, og i såvel regering som Folketinget var der gennemgående enighed om, at grundlaget for de danske styrkebidrag fortsat var gældende i foråret 1999. Til gengæld blev perioden præget af den såkaldte ubåds-sag, spørgsmålet om, hvorvidt Danmark skulle levere flere F-16 fly til NATO-operationen og regeringens fortsatte orientering af Folketingets Udenrigspolitiske Nævn. Forløbet i perioden var følgende:

Efter massakren i Račak orienterede udenrigsminister Niels Helveg Petersen Folketingets Udenrigspolitiske Nævn om massakren, idet han konstaterede, at grundlaget for danske troppebidrag fortsat var til stede. Dette var også et af regeringens budskaber til Udenrigspolitisk Nævn den 19. marts 1999, hvor udenrigsministeren forklarede, at NATO's forestående operation blot havde været sat på pause siden oktober 1998, men at den fortsat var gældende. Ved det sidste møde i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn før NATO indledte bombekampen gentog udenrigsminister Niels Helveg Petersen – sådan som havde anført over for Nævnet i efteråret 1998 – at FN's Sikkerhedsråds resolution 1199 udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for et væbnet angreb. Imidlertid lagde Helveg Petersen ikke skjul på, at beslutningen af NATO's medlemslande var truffet "efter lange og svære overvejelser."

I begyndelsen af april måned 1999 anmodede NATO dets medlemslande om maritime bidrag til en flådeblokade af Rest-Jugoslavien med det formål at forhindre sidstnævnte i at modtage olie via søvejene. Intentionen var, at tvinge Serbien til forhandlingsbordet og dermed bringe krigen til afslutning. I Danmark blev spørgsmålet om NATO's flådeblokade genstand for en del offentlig omtale. En af årsagerne var, at en dansk forsker offentligt kritiserede regeringen for på et urigtigt grundlag og uden at konsultere Folketingets Udenrigspolitiske Nævn at afvise at levere et dansk bidrag til operationen. Kritikken afstedkom reaktioner fra begge sider i Folketinget. Blandt andet hævdede borgerlige politikere, at SR-regeringen, ved at afvise at levere et dansk bidrag, ville forhindre flåden i at vise sit værd, mens dele af den politiske venstrefløj formulerede den mistanke, at regeringens afvisning af at deltage i blokaden havde til formål at påvirke de forestående forsvarsforligsforhandlinger. Kritikken førte til, at regeringen orienterede Folketingets Udenrigspolitisk Nævn om det faktiske forløb. Den 21. april 1999 forklarede forsvarsminister Hans Hækkerup således, at Danmark havde modtaget to forespørgsler fra NATO om sagen. Første forespørgsel havde været en generel forespørgsel om et maritimt bidrag, og denne var indløbet den 9. april. Denne forespørgsel havde Forsvarskommandoen først oversendt til Forsvarsministeriet den 16. april. Dernæst havde Danmark ni dage senere, den 18. april, modtaget en anmodning om et konkret bidrag i form af en ubåd. På spørgsmålet om Danmark havde afvist NATO's anmodning, svarede forsvarsminister Hækkerup, at Danmark ikke havde besvaret henvendelsen overhovedet, idet der gjaldt den regel, "at man kun svarede, når der var tale om positivt svar." Herefter supplerede udenrigsminister Niels Helveg Petersen med en bemærkning om, at regeringen ikke ønskede dansk deltagelse i operationen, idet den ubåd, der i givet fald skulle anvendes, havde et kølesystem, der ikke kunne operere i Adriaterhavets varme vand om sommeren. Desuden manglede ubåden et bestemt satellitsystem for at kunne leve op til gældende NATO-standarder.

Regeringens orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn førte til kritik fra blandt andre Dansk Folkeparti, der hævdede, at regeringen ikke havde orienteret Det Udenrigspolitiske Nævn tids nok.

Desuden kritiserede Venstre og Det Konservative Folkeparti regeringens modvilje mod at sende en ubåd afsted. Som nævnt blev der i den offentlige debat fremsat påstande om, at ubåden uden besvær kunne operere i Adriaterhavet, ligesom den mistanke blev formuleret, at NATO og kredse i Danmark konspirerede om at redde de danske ubåde, der var i risiko for at blive udfaset fra det danske forsvar under de forestående forsvarsforligsforhandlinger. Udredningen har undersøgt disse og en række andre påstande, sådan som de lader sig belyse gennem Forsvarsministeriets, Statsministeriets, Udenrigsministeriets og Forsvarskommandoens arkiver, og udredningen har ikke fundet materiale, der modsiger regeringens fremlæggelse af ubådssagen i Det Udenrigspolitiske Nævn. Efterfølgende besluttede regeringen sig for at levere en korvet til NATO's operation, men valget af en korvet frem for en ubåd, synes forårsaget af praktiske og økonomiske hensyn.

Diskussionen om, hvornår regeringen skulle gå i Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med henvendelser fra NATO fik yderligere næring, da NATO i begyndelsen af maj 1999 henvendte sig til sine medlemmer med et ønske om levering af flere F-16 fly til operationen. Den danske regering orienterede imidlertid først Det Udenrigspolitiske Nævn herom den 7. juni. Baggrunden for den sene henvendelse var, at Danmark tolkede henvendelsen fra NATO således, at den ganske vist var stilet til alle medlemslande, men reelt ikke til Danmark, idet Danmark i april 1999 allerede havde øget det danske bidrag til operationen en gang. Beslutningen om ikke at opfatte NATO's henvendelse som rettet til Danmark traf regeringen den 20. maj, og regeringen orienterede herefter forsvarsforligspartierne om denne beslutning den 21. maj. I Forsvarsministeriet var det vurderingen, at Det Udenrigspolitiske Nævn skulle informeres om sagen ved det førstkommende møde den 2. juni, men da forsvarsminister Hans Hækkerup ikke kunne deltage i dette møde, blev punktet udskudt til det næstfølgende møde, der blev afholdt den 7. juni.

Fællesnævneren i spørgsmålet om det maritime bidrag og NATO's anmodning om yderligere F-16 fly var således, at Det Udenrigspolitiske Nævn begge gange mente sig for sent orienteret om, at regeringen undlod at besvare forespørgsler fra NATO, som re-

geringen havde besluttet ikke at imødekomme. Forskellen på de to sager var, at henvendelsen om det maritime bidrag endte med, at Danmark sendte en korvet – ikke en ubåd – til Adriaterhavet, mens henvendelsen om øgede flystyrker ikke blev imødekommet. Hvor beslutningen i efteråret 1998 om Danmarks støtte til NATO's styrkegenereringsproces kan give anledning til en diskussion om regeringens rådføring med og orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn (se nedenfor), er det udredningens vurdering, at regeringens sene orientering af Nævnet i ubåds-sagen og spørgsmålet om F-16 fly alene var resultatet af bureaukratiske forviklinger.

Fase 5: Slutspil

Sidste fase i forløbet blev afsluttet med vedtagelsen den 17. juni af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke, KFOR (Kosovo Force). For beslutningsforslaget stemte Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre samt Venstre, Det Konservative Folkeparti, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Socialistisk Folkeparti foruden Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti samt en løsgænger i Folketinget. Imod beslutningsforslaget stemte Enhedslisten. De to væsentligste anliggender var i denne periode, for det første, spørgsmålet om hvordan Danmark ville stille sig overfor deltagelse i en eventuel landoperation i og omkring Kosovo, hvis ikke det skulle vise sig muligt at bombe sig til Serbiens og Kosovos samtykke, og hvis det i den situation stadig viste sig umuligt at sikre samtykke fra FN. Denne diskussion var selvsagt forældet i det øjeblik Serbien gav efter for NATO's pres. Endeligt var det, for det andet, et centralt spørgsmål efter den serbiske accept af KFOR, vedtagelsen af det danske bidrag til KFOR.

Hvad det første spørgsmål angår, havde NATO siden sommeren 1998 haft konkrete planer om indsættelse af væbnede styrker i området omkring Kosovo, men i foråret syntes det efterhånden realistisk at udføre dem. Spørgsmålet er, hvordan den danske regering stillede sig; var Danmark på vej i krig? Kildematerialet fra Statsministeriets, Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets arkiver efterlader det indtryk, at regeringen handlede forholdsvis proaktivt i marts-april måned 1999 med henblik på at forberede

indsættelse af danske landtropper i det tilfælde, NATO besluttede sig for en sådan operation. Der er imidlertid intet i det anvendte kildemateriale, der giver anledning til at konkludere, at regeringen nærere ønske om at levere danske troppebidrag til en egentlig landkrig.

De tidligste spor udredningen har lokaliseret af danske overvejelser om indsættelse af landtropper i forbindelse med en invasion går tilbage til den 24. marts 1999. Denne dag anmodede chefen for den danske forsvarsstab Ove Høegh-Guldberg Hoff Forsvarskommandoen om at iværksætte et planlægningsarbejde i tilslutning til eventuelle danske styrkebidrag til en væbnet operation i Kosovo. Overvejselen gik på dette tidlige tidspunkt på en mulig deployering af "hele eller dele af" Den Internationale Brigade, idet – som det hed – "der i relation til materiel skulle tages udgangspunkt i en 'art. 5'-operation." Overvejelserne om danske styrkebidrag blev mere konkrete den 4. april, da Forsvarsministeriet, formentlig efter ønske fra forsvarsminister Hans Hækkerup, anmodede Forsvarskommandoen om at udarbejde et notat om mulige landoperationer i Kosovo. Anledningen var, at Kosovo var på dagsorden på et kommende regeringsmøde på Marienborg, der var planlagt til afholdelse den 5. april.

Svaret på Hækkerups anmodning forelå samme aften, dvs. den 4. april. Ifølge notatet var Milošević og Serbien "kernen i problemerne på Balkan"; frygtscenariet var, at Makedonien, Albanien og Montenegro var de næste ofre for serbisk aggression; det overordnede mål var at sikre, at Kosovo var "den sidste i rækken af katastrofer." For at forhindre situationen på Balkan i at udvikle i den gale retning måtte man angribe Serbiens muligheder for at videreføre sin aggressive politik, og derfor måtte det "serbiske militær og politi ... degraderes.", hed det. I Forsvarets overvejelser blev det således i begyndelsen af april måned 1999 betragtet som et mål i sig selv at ødelægge den serbiske hær. Dette mål blev yderligere understreget i et notat dateret 13. april, ligeledes fra Forsvarskommandoen. Det hedder i dette notat, at det ikke kunne udelukkes, at en luftoperation over det vestlige Balkan kunne føre til en løsning for Kosovo. Imidlertid bestod der den risiko ved luftoperationen, at en del af det serbiske magtapparat forblev intakt, hvilket på

længere sigte kunne underminere en opnået Kosovo-løsning og potentielt skabe ustabilitet i hele regionen. "Der efterlades" som det hed "med andre ord en europæisk Saddam." Dette var ikke ønskeligt, og derfor måtte man forberede en eventuel landkrig. I et notat dateret 22. april fra Forsvarsministeriet til forsvarsminister Hans Hækkerup opererede ministeriet nu med tre muligheder i konflikten med Serbien:

A: Indsættelse af styrke efter fredsaftale,

B: Indsættelse af styrke efter våbenhvile, eller

C: Indsættelse af styrke for at påtvinge Serbien de krav, der er opstillet af det internationale samfund.

Det anvendte kildemateriale efterlader det klare indtryk, at Forsvaret – såfremt det blev aktuelt at sende landtropper til regionen – foretrak A- eller B-modellen. Som det hed: "Model C er "Den Totale 'Krieg'".

Den danske regering drøftede aldrig disse muligheder med Folketinget, og i fravær af interviews med de relevante ministre er det vanskeligt at besvare spørgsmålet om regeringens holdning til spørgsmålet om en landkrig.³¹⁸ Da udenrigsminister Niels Helveg Petersen i Det Udenrigspolitiske Nævn blev spurgt om muligheden for at indsætte landtropper imod Milošević, svarede han den 3. april 1999, at "man [ikke] skulle udelukke noget som helst", situationen udviklede sig "dynamisk", men det "var ikke nyttigt at gå ind i den diskussion her og nu". Poul Nyrup Rasmussen udtrykte

318 Daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen har som nævnt afvist at give et interview. Daværende forsvarsministre Hans Hækkerup døde i 2013, og daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen døde i juni 2017.

sig lidt mere direkte i et interview med Ritzau den 13. april. Nyrup Rasmussen:

”Det eksakte tidspunkt kan ingen sige noget om. Men vi er nu ovre i den diskussionsfase, hvor det gradvist indkredses, i hvilken situation tropper skal indsættes. Men Milošević skal selvfølgelig være klar over, at på et tidspunkt, når luftkampagnen har slidt hans tropper ned – så kommer vi med *landtropper*.”³¹⁹

Dagen efter forklarede Nyrup Rasmussen imidlertid i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn, at regeringen fandt det uforsvarligt at indsætte landtropper imod Milošević på daværende tidspunkt. Samtidig forklarede han, at diskussionen om landtropper måtte tages i NATO.

Det blev aldrig aktuelt med en landoperation i og omkring Kosovo. Til gengæld blev det aktuelt med et dansk bidrag til en fredsbevarende styrke, der var baseret på et FN-mandat, og som blev vedtaget i Folketinget med beslutningsforslag nr. B 148. Danske overvejelser om danske bidrag til fredsbevarende styrke går tilbage til sommeren 1998, hvor NATO havde forestillet sig en styrke på cirka 28.000 soldater. I sommeren 1999 var NATO imidlertid nået frem til, at styrken burde omfatte omtrent 50.000 soldater. Dermed voksede presset på Danmark for at levere et væsentligt bidrag. De afgørende møder i regeringen om Danmarks bidrag til KFOR fandt sted den 28. maj 1999. For det første blev man i regeringen enig om, at Danmarks oprindeligt påtænkte bidrag – en spejderenhed på ca. 180 mand – ikke ville være tilstrækkeligt, og derfor besluttede regeringen at stille med en dansk bataljon. Med vedtagelsen af denne beslutning instruerede Forsvarsministeriet samme dag Forsvarskommandoen til over for NATO den 1. juni 1999 ”at tilkendegive, at Danmark overvejer at bidrage til en implementeringsstyrke ifm. Kosovo (KFOR) med en styrke af bataljons værdi.” Det var imidler-

319 ”Nyrup åbner for landtropper før fredsftale”, *Ritzaus Bureau*, 13. april 1999

tid først på møder i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 2. og den 7. juni, at regeringen orienterede om denne udvikling. Ifølge myndighedernes interne overvejelser var det helt i overensstemmelse med reglerne for orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn først at orientere NATO om den påtænkte danske beslutning på dette tidspunkt. Således forklarede Forsvarskommandoen til Regeringens Kosovoudvalg, at opgaverne i KFOR ikke var defineret, og "derfor" var tilmeldingerne fra de enkelte lande "heller ikke så bindende." Statsministeriet formulerede sig en kende anderledes om samme problemstilling. Her hedder det i et notat til brug for et møde i regeringen den 28. maj: "Styrkegenereringskonferencen tirsdag morgen [den 1. juni 1999] er i princippet helt uformel og uforpligtende. I praksis fanger bordet."

Hvorfor besluttede regeringen, at Danmark skulle bidrage til KFOR? Som ved vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 i 1998, hvor Folketinget besluttede at stille danske fly til rådighed til NATO's planlagte luftaktion over det vestlige Balkan, kan vi sondre mellem de argumenter, der blev fremsat over for offentlighed og Folketinget på den ene side og de argumenter, regeringen anvendte i dens interne, fortrolige drøftelser på den anden side. Udredningens analyse af de offentligt fremførte argumenter viser, at regeringen – understøttet af Folketingets øvrige politiske partier med undtagelse af Enhedslisten – anvendte tre argumenter i såvel folketingssalen som i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn:

- Ved fremlæggelsen af beslutningsforslag nr. B 148 den 16. juni 1999 betonedede regeringen nødvendigheden af at skabe regional stabilitet, herunder understregede regeringen det humanitære behov samt ønsket om at skabe mulighed for, at flygtninge og fordrevne kunne vende hjem.³²⁰
- Ligeledes ved første behandlingen af beslutningsforslag nr. B 148 den 16. juni 1999 understregede statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at beslutningsforslaget lå i forlængelse af den førte

320 Folketinget 1999, "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

politik. Nyrup Rasmussen: "Vi har stået sammen i NATO om at standse undertrykkelsen og udrensningen af et helt folk. Nu skal vi stå sammen om at skabe freden."³²¹

- Den 7. juni 1999, dvs. før folketingsdebatten, betonedede regeringen i Det Udenrigspolitiske Nævn, at FN i løbet af kort tid ville vedtage sikkerhedsrådsresolution 1244, som ville autorisere KFOR, der således hvilede på et klart FN-mandat.³²²

I sommeren 1999 spillede alliancesolidaritet således en rolle i regeringens offentligt fremførte argumentation over for Folketinget og offentligheden. Argumentet lød, at det var lykkedes at nå en aftale, fordi NATO havde stået sammen. Året forinden havde spørgsmålet om alliancesolidaritet også spillet en rolle, om end en lidt anden rolle. I september-oktober 1998 havde spørgsmålet om alliancesolidaritet først og fremmest handlet om, at Danmark ville miste status og indflydelse i NATO, hvis Danmark blokerede for alliancens stillingtagen. Dette var dog en argumentation, der alene var fremlagt bag lukkede døre. Endelig var spørgsmålet om finansiering genstand for en vis debat. Udfordringen var, at finansieringen af et væsentligt dansk bidrag ikke ville kunne leveres inden for rammerne af det eksisterende forsvarsforlig. I Det Udenrigspolitiske Nævn var Det Konservative Folkeparti, tilsyneladende af tekniske grunde, skeptisk over for dette, mens Venstres formand Anders Fogh Rasmussen understregede, at Venstre ville hjælpe regeringen med at tilvejebringe det fornødne beløb.

Vender vi os mod de argumenter, regeringen anvendte i dens interne drøftelser, tegner der sig et lidt andet billede. De to afgørende møder i regeringen fandt som nævnt sted den 28. maj. Konkret fandt møderne sted i to centrale regeringsudvalg. Forud for mødet blev det i en notits til Poul Nyrup Rasmussen understreget, at "alle" forventede, at Danmark skulle levere et "substantielt"

321 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

322 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

bidrag til KFOR. Og han føjede til: ”Jeg mener også, at det er vigtigt, at bidraget omfatter egentlige kamptropper, så vi fastholder vores stilling i første division.” Denne pointe uddybede statsministeren et par dage senere. Statsministeren forklarede således, at hvis Danmark skulle opretholde sin internationale profil, da burde Danmark være blandt de allierede, der tilbød et massivt offensivt bidrag, eksempelvis en bataljon kamptropper på 1000 mand. Som ovenfor beskrevet var der imidlertid problemer med finansieringen, da udstationering af et ”substantielt” bidrag risikerede at overskride rammerne i det eksisterende forsvarsforlig. Dette problem lykkedes det imidlertid Hans Hækkerup at løse i regeringens Kosovoudvalg. I udvalget foreslog Hækkerup og Forsvarsministeriet, at Danmark bidrog med en bataljon, der omfattede 800-1.000 mand. Såfremt økonomien udgjorde et problem, måtte man genoverveje Danmarks militære bidrag i andre sammenhænge. Samtidig argumenterede han for, at Danmark måtte finde det resterende beløb efter aftale med forligspartierne. Diskussionen i Kosovo-udvalget blev konkluderet med følgende formulering:

”... der var enighed i udvalget om følgende udgangspunkt for det videre arbejde: Danmark skal søge at levere et bidrag i form af en bataljon på ca. 800 mand... Der kan ikke tilføres bevilliger ud over de 220 mill. kr. der er til rådighed i 1999, idet man dog efter aftale med forsvarsforligspartierne vil kunne overflytte en bevilling til engangsudgifterne på 80 mill. kr. fra næste forsvarsforligsperiode.”³²³

Oppositionen accepterede denne løsning på et møde i forsvarsforligskredsen den 8. juni 1999.

323 Notat, STM, ”Beslutningsreferat fra mødet fredag den 28. maj 1999 kl. 16.30 i Kosovo-udvalget – ministerkredsen”, 29. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

Tabel 5.4 Vægtning af argumenter til fordel for dansk deltagelse i KFOR foråret 1999

Argument \ Forum	I Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget	Internt i regeringen (Regeringens Sikkerhedsudvalg og Kosovoudvalget)
Betoning af et dansk bidrag til løsning af den humanitære krise og til genopretningen af regional stabilitet	Meget væsentligt	Ekspliciteres ikke
Vigtigheden af et klart FN-mandat var til stede i kraft af sikkerhedsrådsresolution 1244	Meget væsentligt	Ekspliciteres ikke (møderne fandt dog sted før vedtagelsen af sikkerhedsrådsresolution 1244)
Ansvar efter deltagelse i luftoperationen	Væsentligt	Ekspliciteres ikke
Mandskabsmæssige og finansielle udfordringer	Betydelige	Meget betydelige
Alliancesolidaritet og statushensyn	Det hidtidige NATO-sammenhold fremhævet som en meget positiv faktor, men frygt for repressalier fra de allierede i tilfældet af manglende dansk deltagelse nævnes ikke	Meget betydeligt

Kilde: Olesen 2019, Pest eller kolera.

Samlet set var det nemmere for regeringen, at træffe beslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo i sommeren og efteråret 1999, end det havde været for regeringen at beslutte sig for luftkampagnen. Der havde ikke været et FN-mandat i 1998, men det var der i 1999. Samtidig havde erfaringerne med UNPROFOR vist, at FN ikke var i stand til at løse de fredsbevarende og fredsskabende opgaver i ex-Jugoslavien. Udfordringen for regeringen var først og fremmest bidragets størrelse og spørgsmålet om finansiering, men dette problem blev løst ved at inddrage forligspartierne bag det kommende forsvarsforlig (forliget kom i hus den 25. maj 1999).³²⁴ Ligesom tilfældet havde været året forinden traf

³²⁴ Se nærmere om forliget se Forsvarsministeren 1999, *Årlig Redegørelse 1999*.

regeringen beslutning om et dansk styrkebidrag og orienterede uformelt Danmarks samarbejdspartnere herom inden Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn blev inddraget. Det er ikke udredningens opgave at tage stilling til juraen denne praksis, men det bemærkes, at det var regeringens egen tolkning, at den anvendte praksis var i overensstemmelse med rådføringspligten over for Det Udenrigspolitiske Nævn.

Indflydelsesmønstre

En ting er spørgsmålet om indkomne oplysninger, den politiske proces og regeringens videregivelse af oplysninger til Folketinget. Noget andet er, om vi kan identificere indflydelsesmønstre på tværs af de tre krigsbeslutninger, som udredningen undersøger. Konkret vil der i det følgende blive givet svar på, i hvilket omfang ydre forhold, indre anliggender, spørgsmålet om historiens lære og stiafhængighed og endelig forventninger til fremtiden spillede ind på beslutningen om at gå i krig i Kosovo.³²⁵

Vender vi os først mod ydre forhold, kan følgende konstateres: Konflikten om Kosovo var i udgangspunktet en indenrigspolitisk strid, der foregik inden for en suveræn stats landegrænser. Den trussel som konflikten udgjorde mod Danmark var i udgangspunktet yderst begrænset, og ifølge både Politiets Efterretningstjenestes og Forsvarets Efterretningstjenestes vurderinger forårsagede konflikten om Kosovo ingen væsentlig terrortrussel mod Danmark. I det omfang terror overhovedet spillede en rolle, var det som reaktion på Danmarks intervention, men selv her var det sikkerheds- og efterretningsmyndigheders vurderinger, at terrortruslen var minimal. For så vidt situationen i og omkring Kosovo udgjorde en trussel mod Danmark, var det som en indirekte trussel, der havde at gøre med, at situationen i ex-Jugoslavien risikerede at udvikle sig til en regional konflikt, hvilket kunne skabe ustabilitet på Balkan med flygtningestrømme til følge. Det er imidlertid påfaldende, at spørgsmålet om regional stabilitet ikke fyldte ret meget i den dan-

325 Om disse spørgsmål se ovenfor kapitel 2.

ske beslutningsproces. Dette hænger måske sammen med, at dette var en præmis, der stod klart for alle implicerede danske aktører, politikere såvel som embedsmænd. Derimod spillede spørgsmålet om alliancesolidaritet en meget fremtrædende rolle i de interne dokumenter. Dette var især i Statsministeriet, men også – om end i mindre grad – i Udenrigsministeriet og i Forsvarsministeriet. Forklaringen på dette er, at NATO var kommet ud af den kolde krig som sejrherre, men i 1990'erne blev det i NATO besluttet at tilpasse alliancen post-koldkrigsæraens nye internationale vilkår. Det var som led i denne proces, at NATO gjorde sig relevant ikke alene som forsvarsalliance, men også som "fredsskaber". Kosovo blev i den sammenhæng opfattet en "test case", hvor sammenholdet i alliancen blev opfattet som centralt. Samtidig skulle NATO's involvering i Kosovo vise, at NATO var i stand til at påtage sig rollen som en institution, der kunne håndtere en væbnet konflikt i alliancens nærområde. Af denne årsag ville NATO's medlemslande, herunder især amerikanske beslutningstagere, ikke acceptere, at alliancens beslutninger var afhængige af FN, der igen var afhængig af Sikkerhedsrådets permanente medlemmer, der bl.a. omfattede Rusland og Kina. Som det er fremgået spillede Danmarks forhold til FN også en vigtig rolle i den danske beslutningsproces, men dette forhold blev, som det er fremgået, underordnet forholdet til NATO.

Men hvilke danske aktører var de væsentligste bag den danske beslutning? De vigtigste institutioner var ikke overraskende Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, og blandt disse var Statsministeriet den vigtigste aktør. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet indsamlede oplysninger fra udlandet, og begge ministerier øvede indflydelse på beslutningerne, ligesom de var de centrale aktører i implementeringen af den danske FN- og Balkanpolitik. Udenrigsministeriet var den mest centrale leverandør af oplysninger fra udlandet samt den myndighed, der var mest optaget af statsretlige anliggende. Da beslutningen blev truffet om, at Danmark skulle bidrage til KFOR, blev imidlertid Forsvarsministeriet en central aktør. I sidste ende var det dog i Statsministeriet, de afgørende beslutninger blev truffet, og når beslutningen om valget mellem FN og NATO skulle tages, lå beslutningskompetencen i Statsministeriet. Det ligger uden for udredningens

kommissorium at undersøge, hvornår Statsministeriet begyndte at spille en så fremtrædende rolle i tilrette- og fastlæggelsen af dansk udenrigspolitik, men der synes ikke at være tvivl om, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen bidrog til at fremme den udvikling, at Statsministeriet blev en central udenrigspolitisk aktør. I Statsministeriet synes Poul Nyrup Rasmussen at have haft et tæt parløb med ministeriets departementschef, Nils Bernstein. Forud for Bernsteins tid som departementschef i Statsministeriet var det muligt for embedsmænd i ministeriet at gå udenom departementschefen i Statsministeriet og levere inputs direkte og at gå direkte til statsministeren, men med udnævnelsen af Bernstein blev der indledt en ny praksis, hvor alle dokumenter og informationer til regeringschefen skulle leveres via departementschefen. Dette betød i princippet, at Statsministeren ikke mere var den eneste, der havde det fulde overblik over, hvad der kom fra ministeriets embedsmænd. En anden central aktør var forsvarsminister Hans Hækkerup, der havde betydelig indflydelse på udformningen af det danske bidrag til KFOR – især synes Hækkerup at have haft indflydelse på, at Danmark sluttelig leverede en fuld bataljon til den internationale styrke og ikke et mere begrænset bidrag. Endelig ydede udenrigsminister Niels Helveg Petersen en betydelig indsats for at vinde sit parti for beslutningen i september-oktober måned 1998 om at levere danske styrkebidrag til en NATO-ledet operation over det vestlige Balkan. Dette var ikke nogen uvæsentlig indsats, for så vidt som at beslutningen kan opfattes – og i et nøgledokument fra Statsministeriet blev betegnet – som et brud med fem årtiers dansk FN-politik.

Hvilken rolle spillede historiens lære? Den vigtigste historiske lære udredningen har kunnet spore er historien om, hvordan FN's håndtering af flere af 1990'ernes internationale kriser resulterede i tiltagende mistillid til FN som fredsbevarende aktør, hvilke bidrog til, at Danmark såvel som et antal andre lande søgte mod NATO, når der skulle foretages militære interventioner. Tre eksempler skal her næves på FN's manglende succes som fredshåndhæver i 1990'erne: I 1992 besluttede FN's Sikkerhedsråd at sende fredsbevarende tropper (UNITAF, Unified Task Force) til Somalia for at stoppe den igangværende borgerkrig og sikre nødhjælp til krigens

ofre. En vigtig opgave, og alligevel blev operationen et nederlag for FN. Knap 40.000 soldater blev sendt til landet, men FN-styrken blev efter få måneder opfattet som en part i konflikten, og indsatsen resulterede bl.a. i 18 amerikanske soldaters død i forbindelse med nedskydningen af to kamphelikoptere. Bedre gik det ikke i Rwanda. Her så FN's mission (UNAMIR, United Nations Assistance Mission for Rwanda) næsten passivt til i 1994, mens omtrent 800.000 mennesker blev dræbt på et lidt mere end et kvartal. Tilsvarende på Balkan i 1995 hvor FN's Beskyttelsesstyrke (UNPROFOR, United Nations Protection Force) ikke havde mandat til at gribe ind i massakren i Srebrenica, skønt tusindvis af mennesker blev dræbt for øjnene af de udstationerede soldater. Det er på den baggrund, vi skal læse den beredskabsnotits, Niels Helveg Petersen blev udstyret med i begyndelsen af oktober 1998, da han over for Folketinget skulle forklare, hvorfor regeringen foretrak NATO frem for FN til at håndtere opgaven i Rest-Jugoslavien. Formuleringen lød: "FN er ikke egnet til denne type opgave".

Endelig er der spørgsmålet om fremtidens skygge. Denne var nærværende gennem hele projektet, men den trådte mest tydeligt frem i anden halvdel af september og begyndelsen af oktober måned 1998 samt i juli måned 1999. I september-oktober måned 1998 var det overvejende alliancehensyn, der drev Nyrup Rasmussen til at give tilsagn om danske styrkebidrag til en NATO-anført væbnet aktion. Undersøgelsen har vist, at USA og NATO i situationen ikke behøvede at lægge pres på regeringen, for den var selv bevidst om, at der ville være en pris at betale ved et dansk veto. Tilsvarende – om end knap så tydeligt i sommeren 1999 – hvor det anes i kilde-materialet, at regeringen ønskede at undgå allieret kritik, såfremt Danmark leverede et mangelfuldt bidrag. For at undgå en sådan situation var det regeringens politik at levere et dansk bidrag, der svarede til de bidrag, de øvrige nordiske lande leverede.

Konklusion

Hvilke oplysninger af relevans for beslutningerne om at levere danske troppebidrag til NATO's planlagte operation over det vestlige Balkan og den internationale styrke modtog SR-regeringen;

hvordan indgik disse oplysninger i den politiske proces; og hvilke oplysninger viderebragte regeringen til Folketinget og den danske offentlighed? Dette er tre af de centrale spørgsmål, som udredningen skal besvare. I Kosovo-undersøgelsen har disse spørgsmål ført til en nærmere analyse af SR-regeringens rådføring med og orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn. Desuden har det ført til en analyse af grundlaget for de to beslutninger.

Hvad angår spørgsmålet om regeringens rådføring med og orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn har undersøgelsen vist:

- at regeringen i tilslutning til begge beslutningsforslag – B 4 af 8. oktober 1998 og B 148 af 17. juni 1999 – orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn, inden Danmark formelt besvarede NATO's henvendelser om danske styrkebidrag
- at regeringen forud for orienteringen af Det Udenrigspolitiske Nævn i begge tilfælde oplyste NATO om Danmarks forventede beslutninger
- at det i Statsministeriet var opfattelsen, at der var forskel på, hvornår Danmark politisk forpligtede sig over for NATO, og hvornår Danmark juridisk forpligtede sig over for NATO
- at Danmark ifølge Statsministeriets egne vurderinger i begge tilfælde forpligtede sig politisk over for NATO, inden regeringen orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn
- at det i Statsministeriet var opfattelsen, at regeringens omgang med Det Udenrigspolitiske Nævn i begge tilfælde var i overensstemmelse med gældende regler.

I forbindelse med beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 var det således opfattelsen i Statsministeriet, at Danmark i realiteten gav samtykke til NATO's luftkampagne over det vestlige Balkan den 22. september 1998, at Danmark den 29. september reelt accepterede, at NATO udstedte en ACTREQ, og at Danmark derved

accepterede, at det sidenhen ville være vanskeligt ikke at levere et dansk styrkebidrag, og at regeringen først gik i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober, hvorefter Danmark formelt besvarede NATO's ACTREQ. Mønstrer var omtrent det samme i forbindelse med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148 af 17. juni 1999. Den 1. juni 1999 orienterede Danmark således formelt set uforpligtende NATO om, at Danmark ville levere en bataljon til den internationale styrke i Kosovo. Først herefter – den 2. og den 7. juni – blev Det Udenrigspolitiske Nævn inddraget. Dernæst er det bemærkelsesværdigt, at regeringen i begge spørgsmål undlod at rejse spørgsmålet, om Danmark skulle give sin tilladelse til, at NATO kunne indlede de to operationer. Internt i Statsministeriet havde der ganske vist været drøftelser om disse forhold, men det var hurtigt blevet afvist overhovedet at rejse spørgsmålene, da det blev vurderet, at dansk enegang ville have betydelige omkostninger for Danmark. Det tætteste vi ser spørgsmålet drøftet er den 2. oktober 1998, hvor Helveg Petersen udtalte i Nævnet, at det var vigtigt, at Danmark ydede sit bidrag og dermed sendte et klart signal.

Hvordan kan vi forklare ovenstående? Hvorfor var der udfordringer med rådføringspligten i forbindelse med Kosovobeslutningerne? Ifølge Forsvarsministeriet kan en forklaring være, at grundloven er fra 1953, og at "Lov om Udenrigspolitisk Nævn" er fra 1954. Ifølge grundlovens §19, stk. 3 skal Folketinget rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde." Imidlertid var NATO ikke involveret i "out of area missioner" i 1950'erne, og derfor tog lovgivningen fra 1950'erne ikke højde for de udfordringer, der blev aktuelle efter den kolde krigs ophør.

Dernæst er der spørgsmålet om grundlaget for de to Kosovobeslutninger. Herom har undersøgelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998 vist, at regeringen løbende oplyste Folketinget om situationen i Kosovo og på Balkan, og der er i det gennemgåede kildemateriale ikke fundet eksempler på, at regeringen ikke viderebragte vigtig information til Folketinget. Imidlertid er det tydeligt, at der var en vis forskel på, hvilken betydning regeringen tillagde disse oplysninger internt i ministerierne på den ene side, og når de blev drøftet i Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn

på den anden side. Eksemplerne på denne diskrepans er flere, men her skal især nævnes spørgsmålene om

- missionens juridisk legitimitet
- i hvilket omfang en NATO-aktion ville skade den internationale retsorden
- hvilken betydning alliancehensyn havde for regeringens stillingtagen.

Over for Folketinget og offentligheden understregede regeringen således kraftig, at Danmark burde deltage i NATO's luftoperation af humanitære årsager. Noget mindre vægt tillagde regeringen spørgsmålene om missionens juridiske legitimitet og operationens betydning for international retsorden. Mindst af alt motiverede regeringen dens stillingtagen med henvisning til spørgsmålet om alliancesolidaritet. Analyserer man imidlertid regeringens interne overvejelser, er der en tydelig tendens til at vægte spørgsmålet om alliancesolidaritet meget højt især i Statsministeriet, mens det humanitære argument spillede en langt mindre rolle. Dette betyder ikke, at det humanitære argument var uden betydning for regeringen. Men det betyder, at regeringen ikke oplyste Folketinget og offentligheden om, at alliancehensynet var nok så vigtigt for beslutningen om at sende danske F-16 fly til Balkan. Hvordan kan det forklares? I fravær af interview med daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen, må svaret have hypotesens karakter. Det er imidlertid udredningens vurdering, at Nyrup Rasmussen valgte ikke at vægte alliancehensynet over for offentligheden, fordi dette argument næppe var egnet til at fremme den beslutning, regeringen ønskede at træffe. Derimod var det humanitære argument velegnet til at motivere vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 8. oktober 1998. Samlet – og overordnet – set bestod valget for regeringen mellem at vægte FN-hensynet eller alliancehensynet.

Det var et valg mellem "pest eller kolera", som en embedsmand formulerede det. Regeringen valgte at prioritere alliancehensynet.

Regeringens stillingtagen i forhold til beslutningsforslag nr. B 148 af 17. juni 1999 var mindre kompliceret. Beslutningen lå i forlængelse af beslutningsforslag nr. B 4, der havde fastlagt kursen i den danske politik. Beslutningen om at bidrage til KFOR var også mere enkel, fordi der forelå et FN-mandat, der sanktionerede operationen. Analysen har vist, regeringen fortsatte med at videregive alle relevante oplysninger til Det Udenrigspolitiske Nævn, herunder forklarede regeringen, at operationen var i overensstemmelse med gældende ret, idet der forelå et FN-mandat. Samtidig betonedes regeringen det humanitære hensyn samt spørgsmålet om regional stabilitet.

KAPITEL 6

Afghanistan – Med hele vejen

Indledning

Med Folketingets vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terror-netværk i Afghanistan den 14. december 2001 indledte Danmark sit militære engagement i Afghanistan. Beslutningen udgjorde rammen for Danmarks deltagelse i Operation Enduring Freedom, det officielle amerikanske navn på krigen mod terror i Afghanistan og en række andre lande, der var begyndt med amerikanske og britiske luftangreb på mål i Afghanistan 7. oktober 2001 efter, at den amerikanske regering havde koblet terrorangrebene på New York og Washington til terrornetværket al-Qaeda, der opererede under de afghanske Taleban-regimes beskyttelse.

Danmarks militære engagement i Afghanistan blev yderligere styrket 11. januar 2002 med Folketingets vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 45.³²⁶ B 45 var grundlaget for det danske militære bi-

326 De to beslutninger om henholdsvis dansk militært bidrag til den USA-ledede koalition mod Taleban og al-Qaeda (B37) og dansk militært bidrag til den britisk-ledede stabiliseringsstyrke (B 45) blev kædet sammen allerede i bemærkningerne til B37, hvor det fremgår, at regeringen ud over et bidrag til den amerikansk ledede koalition anbefaler et bidrag til den kommende multinationale sikkerhedsstyrke, og at man agter at fremsætte et separat beslutningsforslag om dette, når det er afklaret, hvilke styrker Danmark forventes at bidrage med. Se Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001. De to beslutningsforslag er desuden kædet sammen af fremtrædende beslutningstagere fra den daværende regering og opposition, både under den politiske debat om forslagene i vinteren 2001-2002 og sidenhen. Se Halskov og Svendsen 2012, *Et land i krig*, s. 84-92; Møller 2018, *Udenrigsminister – i krig og fred*; Wivel 2019, *Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement*.

drag til den internationale sikkerhedsstyrke, International Security Assistance Force (ISAF), der udgjorde den primære ramme for det danske militære engagement i Afghanistan frem til 2014. Fra begyndelsen af 2015 overtog de afghanske nationale sikkerhedsstyrker det fulde ansvar for sikkerheden i Afghanistan. Danmark er dog fortsat militært til stede i Afghanistan. I dag opererer Danmarks militære bidrag inden for rammerne af beslutningsforslag nr. B 25 af 14. december 2014 om et dansk militært bidrag til den NATO-ledede Resolute Support Mission (RSM), der fokuserer på træning, rådgivning og støtte til nationale institutioner.³²⁷

Den politiske debat om Danmarks militære engagement i Afghanistan har siden 2001 været kendetegnet ved bred opbakning til Danmarks bidrag til kampen mod terror og støtte til stabilisering og genopbygning. Alle beslutninger om indsættelse af soldater i Afghanistan er blevet fremlagt i Folketinget, og den fortsatte indsats har været genstand for hyppige konsultationer mellem regeringen og Folketingets partier, ligesom samtlige folketingsbeslutninger om Afghanistan har haft opbakning fra alle Folketingets partier undtagen SF og Enhedslisten.³²⁸ Denne opbakning deles af befolkningen. Blandt de lande, som bidrog til NATO's militære operationer i Afghanistan frem til 2014, var Danmark således både det land, som oplevede den stærkeste støtte i befolkningen til et fortsat militært engagement, og det land som havde det største antal dræbte soldater målt i forhold til landets befolkningsstørrelse.³²⁹

Det danske militære engagement i Afghanistan er både blevet karakteriseret som ”’business as usual’ with a terrorist twist”,³³⁰ og som et afgørende sporskifte i dansk udenrigs- og sikkerheds-

327 Danmarks militære engagement i Afghanistan som følge af de tre beslutningsforslag er foregået inden for rammen af FN-Pagtens artikel 8. FN har således gennem hele perioden spillet en politisk rolle som udtryk for det internationale samfunds godkendelse af en række militære operationer, der operationelt foregår i andet regi. Se Mortensen og Wivel 2019, *Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018*.

328 Jakobsen 2013, *Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab?*, s. 193, 195.

329 Jakobsen og Ringsmose 2015, *In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success*.

330 Jakobsen og Ringsmose 2015, *In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success*.

politik.³³¹ Argumentet for kontinuitets-tolkningen er, at Danmarks militære engagement siden mellemkrigstiden har være drevet af den internationale efterspørgsel efter bidragydere til militære operationer, og at de politiske beslutningstagere i de regeringsbærende danske partier har set det i dansk interesse og i overensstemmelse med danske værdier at bidrage til udbuddet efter denne efterspørgsel.³³² Mens efterspørgslen denne gang adskilte sig fra tidligere ved at være koblet direkte til terrorisme efter angrebet på New York og Washington den 11. september 2001, så blev engagementet også denne gang besluttet af en bred koalition henover midten i Folketinget. Argumentet for sporskifte-tolkningen er, at mens Danmarks militære engagement både under den kolde krig og i 1990'erne havde til formål at bidrage til opretholdelsen af det internationale samfunds kerneværdier (opretholde fred, forhindre folkedrab), så var det militære engagement i Afghanistan (og senere Irak) udtryk for ønsket om i samarbejde med nære alliancepartnere (primært USA) at besejre specifikke fjender og dermed præge international politik i retning af vestlige værdier.³³³ Mens spørgsmålet om i hvor høj grad det militære engagement i Afghanistan er udtryk for brud eller kontinuitet i udenrigs- og sikkerhedspolitikken fortsat er til debat, så udgør det under alle omstændigheder en markant periode i Danmarks nyere militærhistorie. Antallet af dræbte soldater (43)³³⁴ er det største antal i noget dansk militært internationalt engagement siden afslutningen af anden verdenskrig.³³⁵

Formålet med dette kapitel er at kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse i Afghanistan. Kortlægningen fokuserer, som angivet i kommissoriet for den uvildige udredning om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak, på "[b]eslutningen om et dansk militært engagement i Afghanistan, som Folketinget meddelte samtykke til med

331 Rynning 2003, Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September.

332 Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

333 Rynning 2003, Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September.

334 Krigeren, "Mindetavlen: Afghanistan".

335 Jakobsen og Ringsmose 2015, In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success.

vedtagelsen den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terroristnetværk i Afghanistan.”³³⁶

Kapitlets analyse falder i fem dele. Første afsnit giver en kort karakteristik af den internationale og danske kontekst for Danmarks militære engagement i Afghanistan. Andet afsnit, der udgør kapitlets tyngdepunkt, sporer beslutningsprocessen med fokus på, hvilke oplysninger de politiske beslutningstagere modtog forud for beslutningen, hvordan de anvendte disse oplysninger, og hvilke oplysninger, som de videregav til Folketinget, Det Udenrigspolitiske Nævn og offentligheden. Tredje afsnit forklarer med udgangspunkt i den analysemodel, som vi præsenterede i kapitel 2, hvilke faktorer, der var afgørende for den danske beslutning. Fjerde afsnit giver en kort diskussion af øvrige spørgsmål som rejses af gennemgangen af beslutningsprocessen, mens femte afsnit konkluderer kapitlets analyser.

Baggrunden for Danmarks militære engagement i Afghanistan

Afghanistan var gennem 1800-tallet centrum for en rivalisering mellem Storbritannien og Rusland, der kæmpede for at sikre sig landet inden for hver af deres respektive interessesfærer. For Rusland var Afghanistan et væsentligt skridt til en varmvandshavn, mens det for Storbritannien handlede om at beskytte grænsen til imperiets vigtigste koloni, Britisk Indien (det nuværende Pakistan, Indien og Bangladesh). Efter britisk militær intervention i både første (1838-42), anden (1878-80) og tredje afghanske krig (1919) garanterede den britiske regering gennem Rawalpindi Traktaten i 1921 afghansk uafhængighed. Den nyetablerede russiske sovjetrepublik havde i krigen støttet det afghanske regime diplomatisk, og dette blev efterfølgende fulgt af en ikke-aggressionspagt mellem

336 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. Kapitlet er helt overvejende baseret på Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen. Der henvises i kapitlet, når der er tale om direkte citat, men for øvrig dokumentation og referencer til kildematerialet henvises til Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen.

de to lande. Dette signalerede et magtskifte væk fra Storbritannien, da Afghanistan trods sin formelle selvstændighed reelt havde været under britisk kontrol 1879-1919. I de følgende år steg den russiske indflydelse samtidig med, at Rusland og Storbritannien samarbejdede om bl.a. diplomatisk pres for at få Afghanistan til at udvise tyske og italienske diplomater.

Kort 6.1 Afghanistan



Under den kolde krig forsøgte Afghanistan som mange andre tredje verdens-lande at opnå økonomisk støtte og militært beskyttelse fra begge supermagter, men med begrænset succes. Det afghanske regime modtog dog begrænset økonomisk støtte fra USA i 1940'erne, mens Sovjetunionen bidrog med både teknologisk og økonomisk støtte fra 1950'erne. Sovjetunionens stigende interesse i landet resulterede dog samtidig i 1973 i støtte til at afsætte den afghanske konge Zahir Shah. Da hans efterfølger Mohammad Daoud blev henrettet ved et kup i 1978, overtog den pro-sovjetiske Babrak Karmal landets ledelse med betydelig modstand fra en række riva-

liserende fraktioner, der nu blev forenet i forsøget på at forhindre den sovjetiske indflydelse, hvorefter Sovjetunionen i 1979 invaderede landet i et forsøg på at nedkæmpe oprørerne, mujahidinerne.

USA's interesse i Afghanistan havde indtil da været begrænset. Supermagtens væsentligste allierede i regionen var Pakistan, og Pakistans forhold til det 'ikke-allierede' Indien var den amerikanske administrations primære fokus. Den sovjetiske invasion førte imidlertid til amerikanske sanktioner mod Sovjetunionen og militær støtte til de afghanske oprørere, der blev kraftigt forøget efter Ronald Reagans indsættelse som USAs præsident i januar 1981 og herefter bl.a. omfattede både militærtræning og adgang til jord-til-luft missiler. Efter tilbagetrækningen af de sovjetiske tropper i 1989 og Sovjetunionens opløsning i 1992 fortsatte USA i 1990'erne med økonomisk og humanitær støtte til de skiftende afghanske regeringer, herunder Taleban, en fundamentalistisk islamisk bevægelse under ledelse af mullah Muhammed Omar, der fra 1994 kontrollerede den sydlige del af landet, fra 1996 kontrollerede Kabul og fra 1997-2001 omkring 90 procent af landet, mens hovedmodstanderen Den Nordlige Alliance (United Front for the Liberation of Afghanistan) kontrollerede de resterende 10 procent. Talebanstyret, der havde som sine grundlæggende mål oprettelse af fred og stabilitet samt håndhævelse af *sharia* internt i landet samt at forsvare Afghanistans integritet og islamiske karakter mod ydre fjender, blev internationalt kun anerkendt af tre lande, De Forenede Arabiske Emirater, Pakistan og Saudi Arabien.

Fra 1996 husede Talebanregimet terrornetværket al-Qaeda, der i slutningen af 1980'erne var blevet etableret som udgangspunkt for 'hellig krig' mod de sovjetiske styrker i Afghanistan. Den velhavende Osama Bin Laden havde opbygget organisationen som et netværk af ligesindede i en lang række lande, der delte en fundamentalistisk fortolkning af Islam og ønsket om at gøre det til en politisk ideologi, der kunne udgøre udgangspunktet for en væbnet kamp, der skulle fordrive USA og deres allierede fra Den Persiske Golf og Mellemøsten.³³⁷ Mens organisationens oprindelige formål

337 Posen 2002, *The struggle against terrorism: Grand strategy, strategy, and tactics*, s. 39.

var finansiering af og rekruttering til oprøret mod den sovjetiske invasion af Afghanistan, så ændrede det sig fra begyndelsen af 1990'erne til 'hellig krig' mod vestlige værdiers undergravning af islamiske principper, arabiske ledes afhængighed af særligt USA, og amerikanske troppers tilstedeværelse i muslimske lande, der blev anset som en besættelsesmagt og et legitimt mål for terror.³³⁸ Udover at opildne til modstand fokuserede al-Qaeda på at sikre finansiering, træning og våben til aktioner udført af andre grupper. Al-Qaeda's leder Osama Bin Laden styrede fra begyndelsen af 1990'erne organisationen fra Sudan, men vendte efter vestligt pres mod den sudanske regering og efter at have mistet sit saudiarabiske statsborgerskab tilbage til Afghanistan, hvor Talebanregimet gav bin Laden et betydeligt råderum til at styrke al-Qaeda, hvis mål samtidig skiftede til at planlægge, styre og udføre angreb.³³⁹ I sidste halvdel af 1990'erne udsendte Bin Laden erklæringer, der udvidede og radikaliserede netværkets politiske ambitioner. Bin Ladens målgruppe var ikke længere blot muslimer på den arabiske halvø, men muslimer i hele verden,³⁴⁰ og ifølge Bin Laden var det en muslims pligt at dræbe amerikanere og deres allierede, uanset om de var militære eller civile.³⁴¹

Dette mål materialiserede sig i en række angreb på amerikanske interesser i Mellemøsten fra sidste halvdel af 1990'erne.³⁴² I juni 1996 dræbte en bombe i en tankvogn 19 amerikanske soldater og op imod 400 civile i et amerikansk boligkompleks i Khobar i Saudi Arabien. USA fandt i første omgang, at Iran var ansvarlig for angrebet, men bl.a. 9/11 kommissionens rapport har sene-

338 Bin Laden 1994, "The Betrayal of Palestine", 29. december 1994; bin Laden 1995-1996, "The Invasion of Arabia", 1995-1996.

339 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 55-69.

340 Bin Laden 1996, "Declaration of Jihad", 23. august 1996.

341 Bin Laden 1998, "The World Islamic Front", 1998.

342 "TIMELINE – Major attacks by al Qaeda", *Reuters*, 2. maj 2011. Allerede i 1993 var seks mennesker blevet dræbt i en eksplosion under World Trade Center i New York. Et angreb som Osama bin Laden senere blev koblet til.

re påpeget, at al-Qaeda formentlig spillede en rolle i angrebet.³⁴³ I august 1998 dræbte bilbomber ved ambassaderne i Nairobi og Dar es Salaam 224 mennesker, herunder 12 amerikanere. Efterfølgende autoriserede Præsident Bill Clinton den amerikanske flåde til at affyre krydsmissiler mod fire mål i Afghanistan, som USA hævdede var træningslejre for terrorister, herunder en lejr under ledelse af Osama Bin Laden. I oktober 2000 stødte en båd med sprængstof ind i det amerikanske flådefartøj USS Cole der var ved at tanke brændstof i havnen i Aden, Yemen. Angrebet dræbte 17 amerikanske soldater og sårede 39. Selv om der var klare indicier på en kobling til al-Qaeda, lykkedes det ikke for den amerikanske efterretningstjeneste at etablere bevis for forbindelsen inden 11. september 2001, og angrebet fik derfor ikke konsekvenser for hverken al-Qaeda eller Taleban.³⁴⁴

I modsætning til USA havde Danmark ingen selvstændig udenrigspolitisk profil i Afghanistan. Den danske politik var indlejret i EU's Fælles Holdning, der igen tog udgangspunkt i resolutioner fra FN's Generalforsamling og FN's Sikkerhedsråd. FN's Generalforsamling diskuterede gennem 1990'erne flere gange situationen i Afghanistan og vedtog resolutioner med fokus på landets humanitære udfordringer, flygtningesituationen og genopbygning efter sovjetisk besættelse og borgerkrig. I FN's Sikkerhedsråd var Afghanistan og Talebanregimet genstand for en løbende debat med fokus på overtrædelse af menneskerettigheder, sikkerhedssituationen i landet, og – efter ambassadebombningerne i 1998 – landets rolle som hjemsted for terrornetværk. Mellem 1994 og 2001 kom FN's formand med 15 erklæringer og Sikkerhedsrådet vedtog seks resolutioner om Afghanistan. Også i EU kom Afghanistan på den udenrigspolitiske dagsorden fra midten af 1990'erne. I 1996 vedtog EU-landene en fælles embargo af våben, ammunition og

343 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 60. Den amerikanske regering gav på det tidspunkt udtryk for, at Iran stod bag angrebet, men daværende forsvarsminister William Perry gav senere udtryk for, at al-Qaeda stod bag angrebet. Se "Perry: U.S. eyed Iran attack after bombing", *United Press International*, 6. juni 2006.

344 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 190-197, 201-202.

militærudrustning over for Afghanistan, og fra 1998 etableredes en Fælles Holdning til Afghanistan, som løbende blev revideret og opdateret frem til terrorangrebene i 2001. I modsætning til FN's erklæringer var fokus her typisk på hele Afghanistan frem for Taliban, og målsætningerne fokuserede på fred og stabilitet, humanitær bistand, menneskerettigheder og genopbygning samt i nogen grad bekæmpelse af terror og narkotika.

Danmark havde ingen diplomatiske forbindelser med Afghanistan og kun en beskeden samhandel. Dansk bistand til landet blev givet gennem FN og EU samt danske og internationale NGO'er. Som følge heraf var landets situation kun yderst sjældent på dagsorden i Det Udenrigspolitiske Nævn, og først i sommeren 2001 blev der efter ønske fra Nævnet i Udenrigsministeriet udarbejdet et notat om situationen i Afghanistan, der i sensommeren blev anvendt som udgangspunkt for Nævnets drøftelser.

Beslutningen formes: Fem faser

Fase 1: Chok, solidaritet og de første tilbud om militært bidrag

"Nous sommes tous Américains", vi er alle amerikanere, lød overskriften på en leder på forsiden af den franske avis *Le Monde* den 13. september 2001. Overskriften opsummerede den solidaritet, som USA's europæiske allierede udtrykte i de første dage efter 11. september 2001, hvor næsten 3.000 mennesker mistede livet i et koordineret terrorangreb på USA efter at terrorister havde kapret fire passagerfly og anvendt dem til angreb mod to tårne i World Trade Center i New York og hovedkvarteret for det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon, i Washington D.C. Det fjerde fly styrtede ned i Pennsylvania, efter kamp mellem passagerer og flykaprere.

For den danske regering og centraladministration var præsident George W. Bush's offentlige udtalelser en væsentlig kilde til information i det første døgn efter terrorangrebet, da både Udenrigsministeriet og den danske ambassade i Washington havde svært ved at få kontakt til de amerikanske myndigheder den 11. september. I løbet af dagen kom præsidenten med to korte udtalel-

ser, hvori han understregede, at alle ressourcer var sat ind på dels at hjælpe de tilskadekomne og dels at finde de skyldige bag angrebene. Samme aften i en tale til nationen fra Washington understregede præsidenten, at USA ikke ville skelne mellem terrorister, og de som gav terroristerne husly, og at USA stod sammen med sine allierede og alle, der ønskede fred og sikkerhed i verden, for at vinde kampen mod terrorisme. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtrykte samme dag i en udtalelse udsendt af Statsministeriet regeringens "fulde solidaritet med præsident Bush og med det amerikanske folk i denne svære stund." I statsministerens tolkning var angrebet "ikke alene et angreb på USA. For mig er det et angreb på hele den demokratiske verden. Vi er oppe imod en umenneskelig fanatisme. Nu må de demokratiske samfund stå sammen og gøre alt, hvad vi kan for at standse denne terrorisme."³⁴⁵ Den danske reaktion var på linje med den reaktion, man fandt hos vores nærmeste allierede og samarbejdspartnere. Den danske statsministers ordvalg var således næsten identisk med samtidige udtalelser fra den tyske forbundskansler Gerhard Schröder og den britiske premierminister Tony Blair.³⁴⁶ Generalsekretær George Robertson fordømte på vegne af NATO angrebet og opfordrede til fælles bekæmpelse af terrorisme både blandt NATO's medlemslande og i det internationale samfund generelt,³⁴⁷ ligesom NATO-Rådets faste repræsentanter blev indkaldt til et uformelt møde samme aften med henblik på at signalere alliancens solidaritet med USA. FN's generalsekretær Kofi Annan fordømte angrebet og opfordrede til eftertænksomhed og resolut terrorismebekæmpelse,³⁴⁸ og FN's

345 Statsministeriet 2001, "Udtalelse af statsminister Poul Nyrup Rasmussen i anledning af terrorangrebet på USA", 11. september 2001.

346 Ifølge Gerhard Schröder var terrorangrebet en "Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt", mens Tony Blair udtalte: "This is not a battle between the United States of America and terrorism but between the free and democratic world and terrorism", hvilket ifølge den britiske premierminister betød, at den frie og demokratiske verden måtte stå sammen om at besejre og udrydde masseterrorismen. Se "Schröder verurteilt Terror als 'Kriegserklärung gegen die zivilisierte Welt'", *speigel.de*, 11. september 2001 og "Blair's statement in full", *bbc.com*, 11. september 2001.

347 NATO 2001, "Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson", 11. september 2001.

348 FN 2001, "Secretary-general Condemns Terrorist Attacks on the United States", 11. september 2001.

Sikkerhedsråd opfordrede i en pressemeddelelse til internationalt samarbejde om at straffe angrebets gerningsmænd, organisatorer og sponsorer og understregede, at de var klar til at "take urgent further steps in accordance with their responsibilities under the Charter of the United Nations."³⁴⁹ Den 21. september udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen de berømte ord, at Danmark ville være "med hele vejen".³⁵⁰

Udenrigsministeriet og den danske ambassade i Washington var i telefonisk kontakt i løbet af dagen, ligesom statsministeren den 11. september om aftenen kontaktede formanden for det største oppositionsparti, Anders Fogh Rasmussen fra Venstre, og de to var derefter jævnligt i kontakt om situationens udvikling. Den 12. september sendte ambassaden i Washington den første indberetning efter terrorangrebet hjem til København. I indberetningen fortalte ambassadør Ulrik Federspiel, at EU-landenes ambassadører afholdt et møde om situationen først på aftenen den 11. september, og at der i ambassadørkredsen var generel enighed om, "at isolationistiske kræfter i USA risikerede at blive væsentligt styrket efter hændelsen, og at det var afgørende at vise Europas fulde solidaritet med USA i den nuværende situation m.h.p. at undgå et indtryk af, at USA står alene mod resten af verden". Derfor måtte det "fremgå helt klart, at EU står sammen med USA i kampen mod terrorisme – herunder at EU bakker op om USA's eventuelle reaktion på dagens terroristangreb". En række lande, herunder Danmark, havde vurderet, "at der herudover måtte gennemføres mere konkrete manifestationer af den europæiske solidaritet", og den danske ambassadør "fremhævede den markante danske reaktion hidtil og understregede, at den europæiske reaktion for USA ville

349 FN 2001, "Press Statement by Security Council President on Terrorist Attacks in United States", 11. september 2001.

350 Larsen, Steen, "Nyrup: Vi er med USA hele vejen", *Berlingske Tidende*, 21. september 2001. Ordene var møttet på USA's krav til Afghanistan om at udlevere bin Laden, men handlede også mere generelt om Danmarks støtte til USA's terrorbekæmpelse. Se også Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen.

være lakmusprøven for den amerikanske tillid i det transatlantiske forhold, uanset om man mente, at USA overreagerede.”³⁵¹

Den 12. september blev den amerikanske forståelse af terrorangrebene ekspliciteret af præsidenten, der efter et møde i Det Nationale Sikkerhedsråd sidestillede angrebene med en krigshandling: ”The deliberate and deadly attacks which were carried out yesterday against our country were more than acts of terror. They were acts of war.”³⁵² Samme aften vedtog FN’s Sikkerhedsråd i enstemmighed resolution 1368. Resolutionen fordømte terrorangrebene, som Sikkerhedsrådet – med henvisning til FN-pagtens bestemmelse om staters ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar – anså for en trussel mod international fred og sikkerhed.³⁵³ Terrorangrebene var i denne forståelse at sammenligne med et væbnet angreb og Sikkerhedsrådet anerkendte på den baggrund USA’s ret til selvforsvar. Ligeledes den 12. september vedtog NATO’s medlemmer på et møde i NATO-Rådet, at alliancens medlemslande anså terrorangrebene som en handling dækket af Washington-traktatens art. 5, såfremt det kunne fastslås, at de var af udenlandsk oprindelse. Det var dog, som det fremgik af det juridiske notat, der lå til grund for beslutningen, op til hvert enkelt medlem selv at vurdere, hvilke skridt der var nødvendige at tage for at genoprette fred og sikkerhed, så længe det var passende i forhold til angrebets omfang, ligesom notatet fastslog, at et kollektivt svar forudsatte kollektive konsultationer. Dermed var aktiveringen af art. 5 først og fremmest et politisk signal om solidaritet med USA efter angrebene. På pressemødet efter rådsmødet understregede generalsekretær Robertson, at alliancens medlemmer var villige til at yde den støtte til USA, som der måtte være behov for som et resultat af angrebene.

I Danmark blev Det Udenrigspolitiske Nævn hasteindkaldt til møde klokken otte om morgenen den 12. september. For Regeringen deltog udenrigsminister Mogens Lykketoft og forsvarsminister Jan Trøjborg. I overensstemmelse med ambassadør Fe-

351 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 789, ”Terroristangreb i USA”, 11. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

352 Bush 2001, ”Remarks by the President In Photo Opportunity with the National Security Team”, 12. september 2001.

353 FN 2001, ”Resolution 1368”, 12. september 2001.

derspiels indberetning fra Washington betonedede Lykketoft forud for sin deltagelse i EU's udenrigsministermøde senere på dagen vigtigheden af, at EU-landene demonstrerede deres "klare og utvetydige solidaritet med USA", ligesom han udtrykte håb om et bredt samarbejde i FN-regi om at imødegå terrortruslen. Han understregede, at regeringen ville støtte USA "på enhver mulig måde", og at "[s]elvom det kunne synes som et udsagn uden indhold, vidste vi instinktivt godt, at verden af i dag var anderledes end verden af i går."³⁵⁴ Nævnets formand, socialdemokraten Ingrid Rasmussen, sluttede mødet af med at konstatere, at "der var fuldt tilsagn til regeringens linie i Nævnet" efter en debat, hvor lederen af det største oppositionsparti, Venstre, Anders Fogh Rasmussen, konstaterede, at Danmark "kun [kunne] gøre én ting, og det var at bakke op og være solidariske med USA", og at han forstod Udenrigsministerens redegørelse således, at Danmark ville "assistere sine venner og allierede med alle de midler, vi måtte have til rådighed".³⁵⁵

Allerede klokken 20.10 samme dag var Det Udenrigspolitiske Nævn indkaldt igen med henblik på at diskutere det udkast til en erklæring om at aktivere Washington-traktatens art. 5, som NATO's generalsekretær havde præsenteret i NATO-Rådet samme eftermiddag. Mens enkelte lande i forhandlingerne mellem alliancens medlemmer havde udtrykt usikkerhed om implikationerne ved en aktivering af art. 5, så havde Danmarks NATO-ambassadør Niels Egelund allerede på eftermiddagsmødet sammen med en række andre lande udtalt "umiddelbart støtte til erklæringen", og fremført, at Danmark agtede at tilslutte sig erklæringen, medmindre NATO-delegationen modtog anden instruktion inden aftenens møde.³⁵⁶ Regeringen blev først efterfølgende orienteret om støtten, som Egelund begrundende med, at den var sket "under indtryk af

354 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

355 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

356 Indberetning, DANATO til UM nr. 2648, "Rådsmøde d.d.: Udkast til erklæring om artikel-V i lyset af terrorhandlingerne i USA", 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

og under henvisning til statsministerens offentlige udtalelser af dags dato.”³⁵⁷ Egelund uddybede ikke, hvor disse indtryk kom fra, men statsministeren havde på en pressebriefing tidligere på dagen – i tidsrummet mellem morgenens møde i Det Udenrigspolitiske Nævn og eftermiddagens NATO-Rådsmøde, hvor generalsekretæren havde præsentere idéen om at anvende art. 5 – fastslået, at regeringen ville ”vedstå os vores ansvar” og lade danske soldater indgå i en eventuel NATO-aktion. Ifølge statsministeren ville Danmark ”bidrage med så meget, som landet kan, hvis USA beder Nato om hjælp til at straffe bagmændene og eventuelle stater, som har bistået dem.” Danmark måtte acceptere, hvis USA valgte at handle uden om NATO, men det danske ”tilbud står ved magt.”³⁵⁸ For statsministeren var det ”afgørende, at USA og vores NATO-allierede har fået det klare signal, at naturligvis er Danmark også parat til at løfte vores del af opgaven i det omfang, det måtte blive aktuelt.”³⁵⁹

Både statsministerens offentlige tilbud om militært engagement og NATO-ambassadørens efterfølgende opbakning til en aktivering af NATO’s art. 5 på NATO-Rådsmødet skete uden forudgående orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn. Udredningen har ikke i sin gennemgang af de centrale ministeriers arkiver fundet spor af, at et tilbud om et militær bidrag på dette tidspunkt har været under overvejelse eller drøftet i regeringen eller med repræsentanter for Folketingets partier. Udenrigsministeren udtalte da også samme dag til Ritzaus Bureau forud for sin deltagelse i EU-udenrigsministermødet, at det ikke havde været drøftet i regeringen, om Danmark som følge af sit NATO-medlemskab var forpligtet til at deltage i en militær aktion, og han ønskede ikke selv at tage stilling til spørgsmålet, da det ”i første omgang [ville] være op til USA selv

357 Indberetning, DANATO til UM nr. 2648, ”Rådsmøde d.d.: Udkast til erklæring om artikel-V i lyset af terrorhandlingerne i USA”, 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

358 ”Nyrup: Danmark klar til militær NATO-aktion”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001. Stedfortræderen for den danske NATO-ambassadør, Jesper Vahr, har siden fortalt, at den danske repræsentation, i modsætning til andre, ikke fik varsling om generalsekretærens forslag. Se Faurby 2015, Musketéredens: NATO’s reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 18.

359 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, ”Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling”, *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

– og ikke en samlet Nato-aktion – at straffe de skyldige for tirsdagens terroraktion.³⁶⁰ Statsministeren fik dog opbakning fra både det andet regeringsparti, Det Radikale Venstre, senere på dagen, ligesom fra samtlige borgerlige partier, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne. Det fremgår af Anders Fogh Rasmussens personlige optegnelser, at han umiddelbart efter statsministerens udtalelser blev ringet op af statsministeren, som understregede, at spørgsmålet selvfølgelig skulle drøftes i Det Udenrigspolitiske Nævn før der kunne gives tilsagn om militært engagement.³⁶¹ Forsvarsminister Jan Trøjborg konkretiserede senere samme dag statsministerens udtalelser, da han slog fast, at "Danmark kan bidrage med alt fra en øget indsats på efterretningsområdet til hårdtslående reaktionsstyrker",³⁶² en henvisning til det danske bidrag til NATO's reaktionsstyrker, der indeholdt elementer fra både Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet, herunder patruljer fra Jægerkorpset og F-16 fly.

På mødet klokken 20.10 i Det Udenrigspolitiske Nævn præsenterede udenrigsministeren erklæringsudkastet om aktivering af art. 5, der ifølge ministeren signalerede, at USA's allierede "var parat til at yde enhver bistand, der måtte blive nødvendig", men samtidig, at "Danmark ikke hermed havde afgivet en forpligtelse til at yde konkret bistand til eventuelle militære aktioner". Folketinget ville "selvsagt blive inddraget" i tilfælde af en eventuel beslutning om militært engagement. Der var således ikke tale om en militær forpligtelse, men om "et stærkt signal fra en samlet, solidarisk alliance til omverdenen", en formulering som var identisk med en formulering i NATO-ambassadørens indberetning fra samme eftermiddag.³⁶³ Alle partier med undtagelse af Enhedslisten bakkede

360 "Ingen NATO-aktion i første omgang", *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

361 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

362 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, "Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

363 Forsvarsministeren supplerede med lignende argumenter. Danmark "havde den forpligtelse – politisk, moralsk og militært – til at støtte op om vores allierede i denne situation med tusinder af døde", men der var tale om et "principielt tilsagn om støtte" og ikke "et konkret tilsagn om at bidrage med et bestemt militært bidrag." Se Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

op om regeringens støtte til erklæringen, hvorefter Udenrigsministeriet telefonisk kontaktede NATO-ambassadør Egelund, der dermed formelt kunne tilslutte sig generalsekretærens forslag på det samtidige møde i NATO-Rådet.³⁶⁴ På et ministermøde i regeringen umiddelbart efter mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn betonedes statsministeren de samme elementer i den danske tilslutning til aktiveringen af art. 5. Der var tale om en "håndfast 'solidaritetserklæring' til USA", men "Eventuelle beslutninger om dansk deltagelse i konkrete aktioner forudsætter en række nærmere vurderinger og beslutninger i regeringen samt godkendelse i Folketinget."³⁶⁵

Fase 2: Regeringen vil gøre, hvad Danmark "er bedst til"

De første to døgn efter terrorangrebet havde udstukket form og indhold for regeringens politik i de følgende uger frem til den 7. oktober, hvor USA med støtte fra Storbritannien indledte Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Formen var en løbende orientering af Folketingets partier gennem Det Udenrigspolitiske Nævn og bilaterale kontakter. Indholdet var for det første en klar politisk støtte til USA kombineret med tilsagn om et militært engagement. Regeringen fastholdt således sit tilbud om militært engagement, bl.a. da statsministeren på den amerikanske tv-station CNN efter mødet i Det Europæiske Råd den 21. september erklærede:

"Jeg er klar. Mit land, Danmark, er klar, og signalet til USA er klart: Sig, hvad I vil have."³⁶⁶

For det andet var indholdet af politikken karakteriseret ved forsøg på at definere præcis, hvad dette tilbud om militært engagement skulle indeholde. Det var således karakteristisk, at statsministeren på et efterfølgende møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 24.

364 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

365 Orientering, Nils Bernstein, STM til ministrene m.fl. "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen IV's ministermøde nr. 108 i Statsministeriet onsdag den 12. september 2001", 20. september 2001, dok.nr. 16, j.nr.502-58, STM.

366 Svane, Elisabet, "Terror-krigen: Danmark er klar", *Ekstra Bladet*, 22. september 2001, 1. sektion, s. 6.

september uddybede udtalelsen på CNN med, ”at USA skulle sige, hvad de havde brug for, for at vi kunne foretage et valg og bidrage med hvad, vi var bedst til.”³⁶⁷ Formuleringer om, at Danmark skal bidrage med, hvad vi er ”gode til”, og hvad vi er ”bedst til” er gennemgående i regeringens argumentation overfor Folketinget og befolkningen i september og oktober uden at dette konkretiseres i de politiske debatter. Derimod gøres der i Forsvaret og i dialogen mellem regering og embedsmænd mere præcise forsøg på at indholdsudfylde begreberne. Perioden fra 14. september til 7. oktober var med dette dobbelte udgangspunkt karakteriseret ved på den ene side en afventen af, hvilken type af bidrag, USA ville efterspørge, og på den anden side et forsøg på at definere, hvilke typer af bidrag, Danmark ville være i stand til at udbyde og ønske at udbyde.

I dagene efter terrorangrebene blev der afholdt møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål med fokus på det danske beredskab og trusselsbilledet, og centraladministration og Forsvarskommandoen udarbejdede flere notater om de mulige konsekvenser for Danmark, NATO og international sikkerhed. Rådgivningen af politikerne herunder de udarbejdede notater betonedes, som det fremgik af et notat fra Udenrigsministeriet om konsekvenserne af 9/11 for dansk sikkerhedspolitik

”[v]ital dansk interesse i at fastholde og styrke forholdet til USA [...] Vigtigste budskab: Hold fast i global coalition mod terror længst muligt. Demonstrere dansk og europæisk interesse i at levere til USA for at fastholde og styrke ameri-

367 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00”, 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

kansk internationalt engagement over bredest mulige front.”³⁶⁸

Allerede 12. september indledte Forsvarskommandoen arbejdet med at danne sig overblik over de danske muligheder for at bidrage militært som følge af de offentlige udtalelser om militært bidrag fra statsministeren og forsvarsministeren. Dette var de første af en række overvejelser i Forsvaret, som løb frem til en endelig konkretisering af det danske bidrag i begyndelsen af december. Den 14. september bad Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen om at opgøre status for Forsvarets reaktionsstyrker, ”samt yderligere styrker, der vurderes særligt egnede til indsættelse i den aktuelle situation”,³⁶⁹ og den 15. september bad Regeringens Sikkerhedsudvalg Forsvarsministeriet om at undersøge, hvilke forskellige midler Danmark havde til rådighed.³⁷⁰ Det var vurderingen i Forsvarskommandoen, at såfremt Danmark modtog en konkret anmodning om direkte eller indirekte støtte fra USA eller NATO, ville man være i stand til at bidrage med overvågningsopgaver, bevogtningsopgaver, kampopgaver, stille infrastruktur til rådighed, efterretningsstøtte, logistisk støtte og specialoperationer.

Det operationelt orienterede fokus på, hvilke militære midler Danmark ville kunne bidrage med til en evt. militær operation stemte overens med de samtidige analyser i Udenrigsministeriet. I et notat udarbejdet af Udenrigsministeriets Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, N.2, og forelagt udenrigsministeren den 17. september hedder det således, at ”[a]lt tyder på et resolut militært

368 Notat, UM, ”Konsekvenser for dansk udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitik efter 11. september 2001”, 27. september 2001, pk. 6, j.nr.5.T.104, UM.

369 Telefax, 1. kt, FMN til FKO, ”Status for forsvarets reaktionsstyrker mv.”, 14. september 2001, dok.nr. 82, j.nr.0107364, VFK. I forventning om, at politikerne ville ønske en hurtig indsættelse af danske styrker efter en beslutning, havde forsvarschefen, general Christian Hvidt, allerede den 11. september bedt Forsvarskommandoen udarbejde en oversigt over hvilke fly, med undtagelse af F-16, som Danmark kunne stille til rådighed for USA. Se Faurby 2015, Musketéreden: NATO’s reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

370 Notat, STM, ”Notat om møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål i perioden fra den 11. september 2001 til 8. oktober 2001”, 13. marts 2001 [2002], Sikkerhedsarkivet, STM; oversigt, STM, ”Bestillinger afgivet i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål siden den 11. september 2001”, 26. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

svar”, og at den amerikanske administration senere samme uge ville konsultere NATO-landene med en konkretisering af, hvilken type af støtte, som den efterspurgte. Mest sandsynligt ville USA i første omgang gennemføre militære operationer alene eller med støtte fra udvalgte allierede, der efterfølgende ville blive fulgt op af et længerevarende militært engagement med formel involvering af alle NATO-allierede samt andre stater. Ifølge notatet ville USA næppe se mildt på allierede, der tøvede med at bidrage efter bedste evne.³⁷¹ En lignende vurdering blev foretaget af Forsvarsministeriet i en briefing af statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren på et møde på Kastellet i København den 18. september, der også havde deltagelse af forsvarschefen og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste. På mødet, der var det første af en række Kastel-møder i september og oktober, hvor de tre centrale ministre modtog rådgivning om militære aspekter i forbindelse med USA's og det internationale samfunds svar på terrorangrebene pointerede Forsvarsministeriet, at mens Storbritannien nok var det NATO-land, der var gået længst i retning af tilsagn om militære bidrag til USA, så havde Danmark ”selvsagt også givet klare indikationer.”³⁷² Selv om Danmark var blandt de lande, som var gået længst i at signalere villigheden til militært engagement, så var den danske tolkning af forpligtelsen til at bidrage til et militært engagement, som det fremgik af en oversigt udarbejdet i Udenrigsministeriet på baggrund af ambassadeindberetninger, på linje med tolkningen hos de øvrige NATO-medlemmer: Aktiveringen af art. 5 var først og fremmest et politisk signal, og medlemslandene forventede derudover ikke, at USA i en evt. militær operation ville basere sig på NATO-kapaciteter eller på NATO's kommandostruktur, men derimod udføre operationen med støtte fra udvalgte lande.³⁷³

371 Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, ”Terrorangrebet på USA: En mulig NATO-ind-sats”, 17. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

372 Notat, FMN, ”FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål”, 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

373 Notits, N.2, UM, ”Landereaktioner på terrorangrebet mod USA – muligheden for et militært svar”, 28. september 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

Forsvarsministeriet redegjorde på mødet for, hvad ministeriet forventede ville være USA's militære svar på terrorangrebene i tre faser: Den igangværende

- "forberedende og afklarende fase", hvor USA søgte at få bin Laden udleveret, at opbygge en koalition og forberede sig på en militær operation;
- en anden fase med indledende militære aktioner, formentlig i samarbejde med et mindre antal lande, hvor det "næppe [var] særligt sandsynligt, at Danmark vil blive bedt om konkrete styrkebidrag";
- en tredje fase med en langsigtet militær kampagne, hvor det var "oplagt, at NATO-aktiver og allieredes styrker bringes i anvendelse."³⁷⁴

Forsvarschefen orienterede om mulighederne for danske styrkebidrag og fandt, at en tidlig inddragelse kunne være i form af danske besætninger på NATO AWACS fly, mens Danmark i en senere fase ville kunne bidrage med bred palet af enheder, bl.a. af patruljer fra Jægerkorpset og Frømandskorpset, flådeenheder, F-16 fly og transportfly. Det er bemærkelsesværdigt, at det er denne opgaveportefølje, som defineres på dette meget tidlige tidspunkt i processen, der udgør udgangspunktet for senere drøftelser af danske bidrag og for udsendelsen af danske forbindelsesofficerer til den amerikanske Central Command i Tampa, Florida, i begyndelsen af november.

Den 20. september fastslog præsident Bush i en tale til den amerikanske Kongres, at alt det indsamlede bevismateriale pegede på, at det var terrororganisationen al-Qaeda, ledet af Osama bin Laden, der stod bag terrorangrebene 11. september, samt ambassadebombningerne i Nairobi og Dar es Salaam i 1998 samt angrebet på det amerikanske flådefartøj USS Cole i 2000, og at al-Qaeda i

³⁷⁴ Notat, FMN, "FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål", 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

Afghanistan støttede og øvede indflydelse på Taleban-styret samtidig med, at Taleban-styret gav husly til og beskyttede al-Qaeda. Præsidenten krævede på den baggrund, at al-Qaeda-lederne blev udleveret til USA. Krigen mod terror ville ifølge præsidenten blive langvarig og omfatte en kombination af bl.a. militære, økonomiske og efterretningsmæssige midler og omfatte både terrorister, og de som støttede terrorisme. Præsidentens tale blev fulgt op på et ekstraordinært møde i NATO-rådet den 2. oktober, hvor USA fremlagde beviser for, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse. Dermed var art. 5 i Washington-traktaten formelt blev aktiveret, og dette blev 3. oktober fulgt op af USA, der anmodede om en række tiltag, som de allierede kunne iværksætte i den forbindelse, der dagen efter blev vedtaget i NATO-rådet. Ifølge et notat udarbejdet af Statsministeriet stod det "nu klart, at vi befinder os i en artikel 5-situation, hvor Danmark vil være forpligtet til at bistå USA", men at det var de danske beslutningstagere, der definerede omfanget og karakteren af bistanden, og at denne skulle godkendes af Folketinget.³⁷⁵ Den amerikanske anmodnings godkendelse i NATO-rådet havde direkte konsekvenser for Danmarks militære engagement i form af dansk bidrag til to art. 5-operationer: Operation Eagle Assist, hvor NATO's AWACS-fly blev deployeret til USA til støtte for USA's hjemlige antiterrorisme, så amerikanske fly kunne frigøres til andre opgaver, og Operation Active Endeavour, hvor NATO's stående flådestyrker blev deployeret til det østlige Middelhav. Desuden besluttede Folketinget – dog uden direkte kobling til den amerikanske anmodning – at deltage i en NATO-indsats i Makedonien med henblik på at aflaste USA i lyset af terrorangrebet.

Fase 3: Operation Enduring Freedom og invitation til US Central Command

Den 7. oktober indledte USA med støtte fra Storbritannien en militær aktion i Afghanistan. Statsministeren betegnede efter et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg samme aften aktionen som "ven-tet" og "klart indenfor den godkendelse, som FN's Sikkerhedsråd

375 Notat, STM, "Beviser mod Osama bin Laden fremlagt i NATO", 2. oktober 2001, dok.nr. 71, j.nr.54201-7, STM.

har givet af retten til selvforsvar individuelt og kollektivt.”³⁷⁶ På et møde om aftenen den 8. oktober i Det Udenrigspolitiske Nævn fik regeringen Nævnets opbakning til at støtte den amerikanske aktion, dog med klare politiske forskelle. Mens de borgerlige partier bakkede regeringen op, og eksempelvis Venstres leder Anders Fogh Rasmussen var ”meget tilfreds med regeringens uforbeholdne støtte til aktionen”, så var partierne til venstre for Socialdemokratiet mere forbeholdne og bekymrede for udsigten til en langvarig krig. Regeringen lagde endvidere vægt på betydningen af nationsbygning og humanitær bistand og Danmarks rolle i dette, ligesom statsministeren havde gjort både i sin åbningstale i Folketinget 2. oktober, og sine offentlige kommentarer til iværksættelsen af Operation Enduring Freedom den 7. oktober. Samtidig gjorde udenrigsministeren det klart, at et dansk militært bidrag ikke var relevant på nuværende tidspunkt.³⁷⁷

Umiddelbart inden Nævnsmødet var statsministeren dog på et møde med forsvarsministeren, forsvarschefen og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste blevet orienteret om den aktuelle status efter iværksættelse af operationen i Afghanistan,³⁷⁸ hvor forsvarschef Christian Hvidt orienterede om, at han forventede, at der ville komme et ønske om et konkret dansk bidrag enten i form af F16-fly eller specialstyrker. Statsministeren fandt, at det ville være fornuftigt, hvis Danmark deltog i en af de næste runder af aktioner,³⁷⁹ men det er uklart, om han mente, at Danmark skulle deltage i de egentlige kamphandlinger eller først i en senere, fredsbevarende indsats.³⁸⁰ Det er uklart, om forsvarschefens forventninger var udtryk for dialog med amerikanske kolleger eller interne

376 Nielsen, Marianne og Elisabet Svane, ”Terror-krigen: Vi følger det time for time”, *Ekstra Bladet*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 7.

377 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30”, 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

378 Telefax, FMN, ”Orientering for Statsministeren d. 8. OKT 2001”, 8. oktober 2001, dok. nr. 3, j.nr.99-0132-11, FMN.

379 Referat, STM, ”Referat af briefing for statsministeren i Statsministeriet 8. oktober 2001 kl. 21.30”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkiv, STM.

380 Ifølge en centralt placeret embedsmand henviste Poul Nyrup Rasmussen formentlig til dansk deltagelse i de egentlige kamphandlinger i Afghanistan. Se interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

overvejelser i Forsvarets top, men de lå i forlængelse af briefinggen på Kastellet den 18. september, hvor F 16-fly og specialstyrker også blev nævnt, og begge elementer indgik i den danske NATO-reaktionsstyrke, som havde været nævnt flere gange både offentligt og i interne briefinger. Samtidig fremgik det af den offentlige amerikanske debat, at specialstyrker med stor sandsynlighed ville indgå i amerikanske militære operationer som svar på terrorangrebene. En indberetning fra den danske ambassade i Washington den 10. oktober anførte også, at et specialstyrkebidrag ville være oplagt i forbindelse med fortsættelsen af den aktuelle militære kampagne.

Det andet spørgsmål rejst af forsvarschefen var ønsket om "en lidt bredere ramme for danske bidrag". Også denne bemærkning lå i forlængelse af Kastel-briefingen den 18. september, hvor Forsvarsministeriet havde anbefalet at indhente et "rummeligt" mandat fra Folketinget til deltagelse i militære operationer for at sikre, at regeringen kunne svare hurtigt på en konkret henvendelse om bidrag fra USA. Overvejelsen blev aktualiseret få dage senere, da Danmark den 11. oktober modtog en anmodning om at stille med en korvet til NATO's antiterror-operation i forbindelse med rotation mellem Middelhavsflåden og Atlanterhavsflåden i tilslutning til beslutningen om at deployere NATO's stående flådestyrker til det østlige Middelhav. Ifølge en notits udarbejdet af Forsvarsministeriets 1. kontor 15. oktober burde drøftelserne om en korvet indgå i "den øvrige pakke vedrørende folketingsbeslutninger",³⁸¹ og sammenkædningen af det konkrete bidrag med et mere generelt mandat fra Folketinget blev diskuteret på en briefing i Statsministeriet samme dag med deltagelse af statsministeren, forsvarsministeren, forsvarschefen, chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste, de to ministres departementschefer samt en departementsråd fra Statsministeriet. Her udtrykte forsvarsministeren forventning om, at Danmark indenfor kort tid ville modtage en amerikansk anmodning, evt. efter F-16 fly. Ministeren opfordrede til at regeringen overvejede, hvordan fremtidige bidrag kunne håndteres, bl.a. i lyset af, at det kunne være vanskeligt at håndtere en even-

³⁸¹ Notits, 1. kt., FMN, "Dansk deltagelse i STANAVFORLANT", 12. oktober 2001, fortsat 15. oktober 2001, dok.nr. 12, j.nr.99-0132-15, FMN.

tuel anmodning om danske specialstyrker, som et beslutningsforslag i Folketinget, og at et bredt mandat fra Folketinget på den baggrund var at foretrække.³⁸² Forslaget blev dog skrinlagt, fordi Udenrigsministeriets Kontor for Folkeret og Menneskerettigheder, JT.1., vurderede, "at grundlovens krav om folketingsamtykke – og dermed Folketingets kontrol med regeringen – vil blive gjort illusorisk i det omfang, regeringen måtte lægge op til en generel bemyndigelse", og at det derfor næppe ville være forenelig med grundlovens § 19, stk. 2.

Fra midten af oktober drejede de danske overvejelser som følge af konsultationer i London og Washington væk fra det næsten eksklusive fokus på et direkte, militært bidrag til den amerikanske operation i Afghanistan og i stedet indgik en humanitær indsats nu stærkere i overvejelserne, ligesom en evt. indsættelse af en FN-sanktioneret koalition af villige, evt. med udgangspunkt i NATO, efter Taleban-styrets fald kom på dagsordenen som følge af konsultationer med den amerikanske administration.

Fokus skiftede dog igen ved udgangen af oktober, hvor regeringen modtog en invitation til at sende danske forbindelsesofficerer til den amerikanske US Central Command, en invitation som regeringen efter tilslutning af samtlige partier i Det Udenrigspolitiske Nævn med undtagelse af Enhedslisten valgte at imødekomme. Formålet var at formalisere og konkretisere de bilaterale militære drøftelser mellem Danmark og USA i forbindelse med en evt. dansk deltagelse i Operation Enduring Freedom. På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 30. oktober orienterede statsministeren om invitationen og understregede, at en imødekommelse både ville være i overensstemmelse med den solidaritet, som Danmark siden 11. september havde vist USA og derudover højne regeringens informationsniveau og dermed også gavne Folketinget. Både stats-, udenrigs- og forsvarsministeren gjorde det klart, at en dansk tilstedeværelse ved Central Command kunne være et skridt mod et dansk militært engagement, men at indholdet af et evt. engagement endnu var uafklaret. Hverken regeringen eller Nævnets med-

382 Referat, STM, "Referat af briefing den 15. oktober 2001 kl. 14.00 i Statsministeriet", 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

lemmer lagde op til en drøftelse af evt. begrænsninger på forbindelseselementets mandat. Ifølge Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet anførte forsvarsminister Jan Trøjborg, at "[b]redden i den danske mission ville svare til de specialer, der var relevante", mens udenrigsminister Mogens Lykketoft skulle have sagt, at et dansk bidrag "muligvis kunne omfatte fly, flådeenheder og/eller specialstyrker".³⁸³ Mogens Lykketoft har dog i et interview med udredningen forklaret, at han ikke henviste specifikt til specialstyrker som en mulig komponent i det danske bidrag, og han har i sin personlige dagbog noteret "[F]orinden fik jeg trukket omtale af specialstyrker som mulig komponent ud af forelæggelse!"³⁸⁴

Invitationen til Danmark var en af ca. 40 lignende invitationer, som USA udsendte omkring samme tidspunkt, dog med varierende eksplicitering af de amerikanske forventninger til det enkelte land. For Danmarks vedkommende var invitationen dels udtryk for et amerikansk ønske om at inddrage koalitionslande i planlægningen i Central Command med henblik på den langsigtede kamp mod terrorister og de lande, som husede dem, og dels en konkret opfølgning på drøftelser, der uden Udenrigsministeriets kendskab havde fundet sted formentlig den 10. oktober, og som fra dansk side havde konkretiseret et muligt dansk militært engagement i Afghanistan. Disse drøftelser kom først til Udenrigsministeriets kendskab efter en henvendelse, som den danske ambassade i Washington den 25. oktober havde modtaget fra en højtstående embedsmand i State Department. Embedsmanden havde informeret ambassaden om, at en invitation til at sende en forbindelsesofficer til Central Command og yde et militært bidrag "i opfølgning af Danmarks generøse tilbud om at ville bidrage militært til kampen mod terrorisme" var på vej. Han kunne samtidig fortælle, at han var i besiddelse af en liste som "omtalte nogle fly, flådeenheder,

383 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

384 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv. Diskrepansen mellem Udenrigsministeriets optegnelser og Lykketofts dagbog kan skyldes, at ministrenes talepunkter typisk udgør forlægget for ministeriets optegnelser om ministrenes indlæg på møderne, og at punktet og specialstyrker først blev taget ud kort før mødet.

'special operations' enheder, m.m." Han var "var ikke helt klar over, hvordan man havde fundet frem til dette, men det så ud som om der havde været 'explicit discussions' om det den 10. oktober."³⁸⁵ State Department kunne efter henvendelse fra den danske ambassade på vegne af Udenrigsministeriet ikke oplyse, hvem der havde ført disse "explicit discussions", men det er bemærkelsesværdigt, at listen over mulige militære bidrag afspejlede det oplæg, som forsvarschefen den 18. september havde holdt på Kastel-mødet.³⁸⁶

På et møde mellem statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen blev det på den baggrund fra regeringens side understreget, at forbindelsesofficererne var "eyes and ears only", og at et evt. initiativ om militært bidrag var politisk og skulle komme fra regeringen. Mens forbindelseselementet blev pålagt under ingen omstændigheder at være proaktiv og indgå i forhandlinger om et evt. bidrags sammensætning, så blev der ikke fastlagt en ramme for, hvilke typer af militære bidrag, som regeringen ville stille med. Regeringen fastholdt et bredt handlerum, hvor alle former for bidrag i princippet var i spil, og accepterede Forsvarskommandoens forslag til en sammensætning af en delegation bestående af fem officerer som repræsenterede Forsvarskommandoen, Jægerkorpset, Forsvarets Efterretningstjeneste og Flyvertaktisk Kommando, hvilket signalerede dette brede mandat.

Fase 4: Valgkampsintermezzo

Tirsdag den 31. oktober udskrev statsminister Poul Nyrup Rasmussen valg til Folketinget til afholdelse den 20. november 2001, samme dag hvor der i forvejen var planlagt amts- og kommunalvalg. Der resterede ca. fire måneder af den indeværende valgperiode, og statsministeren anførte, at med de voldsomme forandringer, som fulgte af terrorangrebene 11. september, var der behov for

³⁸⁵ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 919, "Dansk bidrag til Enduring Freedom", 25. oktober 2001, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

³⁸⁶ Samme dag som Kastel-mødet, 18. september, holdt den amerikanske forsvarsattaché et møde med Forsvarschef Christian Hvidt, hvor attachéen medbragte en liste over, hvad han anså for at være relevante danske kapaciteter på det militære og humanitære område. Der var ikke tale om en anmodning, men om forsvarsattachéens egen vurdering af mulighederne. Se Fax, FKO til 1. kt., FMN, "Materiale fra USDAO", 24. september 2001, dok.nr. 300, j.nr.0107364, VFK.

en beslutningskraft, som ikke var mulig i de sidste måneder af en valgperiode.³⁸⁷ Andre så valgudskrivelsen som et forsøg på at udnytte en statsmandseffekt i kølvandet på 9/11. Danmarks evt. militære engagement i Afghanistan var uafklaret, men samtidig var der umiddelbart inden valgets udskrivelse med udsendelsen af et forbindelseselement til Central Command indledt en proces, der formaliserede og konkretiserede dialogen med USA om et internationalt bidrag til den amerikansk-britiske operation i landet. Spørgsmålet om et internationalt militært engagement spillede kun en marginal rolle i valgkampen, hvor de to potentielle statsministerpartier, Socialdemokratiet og Venstre, var enige om klar politisk støtte til USA og åbenhed overfor et evt. militært engagement. I det omfang at regeringens medlemmer udtalte sig om konkrete militære bidrag i valgkampen fokuserede de på en humanitær eller fredsbevarende indsats.

Gennem den første halvdel af november formidlede amerikanske politikere og diplomater to hovedbudskaber til deres allierede. For det første, at man takkede for de talrige tilsagn om militære bidrag, men at man næppe fik brug for mange af dem, da man ikke påtænkte en landinvasion, der kunne gøre USA til besættelsesmagt. For det andet, at man så en rolle for det internationale samfund i en genopbygning af Afghanistan, hvor en koalition af villige eller NATO kunne handle legitimeret af FN. FN's Sikkerhedsråd vedtog 14. november en resolution, som bekræftede, at FN ville indtage en central rolle i forbindelse med etableringen af en overgangsregering, og Sikkerhedsrådet opfordrede medlemslandene til at bidrage til sikkerheden i landet, men iværksatte ikke etableringen af en FN-styrke med det udgangspunkt. En sikkerhedsstyrke i Afghanistan ville formentlig blive en "coalition of the willing", og den amerikanske administration fortalte den danske om, at de var opmærksomme på de danske erfaringer med freds-skabende og fredsbevarende operationer.

Samtidig arbejdede det danske forbindelseselement fra begyndelsen af november i Central Command og hjemsendte efter aftale

387 Statsministeriet 2001, "Hele Danmark går til valg", 31. oktober 2001.

en daglig situationsrapport i to versioner: en detaljeret rapport til Forsvarskommandoen og en mindre detaljeret rapport til Forsvarsministeriet. Der var i arbejdet i Central Command et tydeligt forventningsspænd mellem de danske officerer, der var instrueret i kun at være øjne og ører, og den amerikanske kommando, der "naturligt [gik] ud fra, at formålet med de udenlandske forbindelsesholds tilstedeværelse er at formidle tilbud om styrkebidrag."³⁸⁸ Selv om USA's politik vedrørende styrkebidragene angiveligt var, "at landene selv – af egen drift – tilmelder deres styrkebidrag på baggrund af deres kapaciteter, koalitionslandenes behov og det hjemlige politiske miljø,"³⁸⁹ så introduceredes de danske officerer allerede den 6. november for et amerikansk ønske om at benytte specialstyrker fra det danske jægerkorps, og den 7. november anvendte lederen af Central Command general Tommy Franks på et møde for samtlige nationale delegationsledere i Central Command om evt. styrkebidrag uden at fremføre andre eksempler "det danske Jægerkorps og dets evne til at føre vinterkrigsførsel i bjerge" som et eksempel på, hvordan et land kunne bidrage, inden han afsluttede briefinggen med en understregning af det amerikanske behov for en konkret tilbagemelding fra koalitionslandene på "holdningen til de opstillede optioner."³⁹⁰ Det amerikanske ønske blev efterfølgende drøftet på et møde i Statsministeriet mellem statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren, departementscheferne fra Statsministeriet og Forsvarsministeriet samt Udenrigsministeriets direktør og forsvarschefen. Konklusionen på mødet var, at regeringen ikke ville tage stilling under valgkampen og derfor ikke kunne give amerikanerne et svar på deres henvendelse.

I den følgende uge tog den danske ambassadør i Washington Ulrik Federspiel kontakt til den amerikanske administration for

388 Notat, Område I, STM, "Militær bistand til USA's antiterror-operation ("Enduring Freedom")", 27. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

389 Notat, FOELM, "Notat fra det danske nationale forbindelseselement (FOELM) ved CENTCOM vedrørende behov for støtte til humanitær assistance under Operation Enduring Freedom", 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN.

390 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 08 NOV 2001", 8. november 2001, dok. nr. 4, j.nr.99-3413-16, FMN.

på anmodning af Udenrigsministeriets direktør "at betone, at det danske militære forbindelseselement i Tampa i den nuværende politiske situation i Danmark (folketingsvalg den 20. november 2001) er beordret til at udvise særlig diskretion i sin adfærd." Danmark kunne ikke udmelde styrkebidrag før efter folketingsvalget.³⁹¹ Mens amerikanerne ad diplomatiske kanaler udtrykte forståelse for den danske tøven, så fortsatte de militære operationer i Afghanistan og arbejdet i Central Command, hvor general Franks den 14. november efterspurgte enheder, der kunne indsættes med kort varsel, herunder bl.a. specialoperationsstyrker, transportfly og en række specialiserede enheder til bl.a. ammunitionsrydning. Den danske passivitet medførte både undren fra de andre lande og tilbageholdenhed med at videregive oplysninger til de danske officerer i Central Command, da Danmark blev betragtet som en "ikke aktiv partner."³⁹²

Fase 5: Beslutningsforslag nr. B 37 fremlægges og vedtages
Folketingsvalget den 20. november resulterede i et rent borgerligt flertal, hvor en regering bestående af Venstre og Konservative tiltrådte den 27. november med støtte fra Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti. Regeringsgrundlaget omtalte ikke Afghanistan direkte, men lagde op til en "udenrigspolitik med profil", som betone de samme elementer, som havde udgjort grundlaget for Danmarks aktivistiske udenrigspolitik siden 1990. Regeringen havde som ambition, at Danmark skulle "præge den omverden, som under alle omstændigheder vil præge os" og lagde vægt på en "fælles indsats og et endnu stærkere internationalt samarbejde." Terrorangrebene på New York og Washington blev ikke anset for at være skelsættende, men derimod som "det seneste og mest dramatiske udtryk" for en verden, der er blevet "mindre" og stiller os over for nye "udfordringer". Danmark ville i kampen "vise fuld solidaritet og villighed til at yde sit bidrag, herunder på det militære områ-

391 Instruktion, Friis Arne Petersen, UM til Ulrik Federspiel, amb. Washington, 13. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

392 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 16 NOV 2001", 16. november 2001, dok. nr. 14, j.nr.99-3413-16, FMN.

de,³⁹³ – en formulering, som lænede sig tæt op ad de udtalelser, som den nu forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen var kommet med siden 11. september. Den nye regering lagde således op til en høj grad af kontinuitet i den udenrigspolitiske linje, og den mest markante forskel ville ifølge den nye udenrigsminister Per Stig Møller være et endnu tættere forhold til USA.³⁹⁴

Allerede dagen efter valget, 21. november, blev Danmark kontaktet af både diplomatiske og militære kanaler med henblik på en hurtig afklaring af et muligt dansk militært bidrag. En embedsmand ved den danske ambassade i Washington blev kontaktet af en repræsentant fra Joint Chiefs of Staff, der med tilbagemeldingsfrist den 26. november ønskede "en uformel og foreløbig dansk tilkendegivelse af muligheden for at bidrage" til en fredsstøttende og humanitær indsats i Afghanistan efter Taleban, og/eller til en udvidet kampagne mod terrorisme uden for Afghanistan. Samme dag under den daglige briefing i Central Command udtrykte amerikanerne forventning om en hurtig afklaring af et dansk bidrag.

Som kongelig undersøger efter valget drøftede Anders Fogh Rasmussen Afghanistan med samtlige partiledere, men det er uklart, om spørgsmålet om specialstyrker blev rejst. Da han den 27. november tiltrådte som statsminister, blev han præsenteret for et internt notat fra Statsministeriet, der havde karakter af en køreplan for beslutningsprocessen hen i mod et dansk militært bidrag til den amerikanske operation i Afghanistan. Notatet vurderede, at den amerikanske henvendelse om specialstyrker fra først i november fortsat var aktuelt og indstillede til statsministeren, at der "snarest" af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet "udarbejdes et beslutningsgrundlag med henblik på regeringens stillingtagen til dansk(e) bidrag," samt at regeringen herefter tager kontakt til partilederne eller Det Udenrigspolitiske Nævn med henblik på

393 Statsministeriet 2001, "Vækst, velfærd – fornyelse", november 2001.

394 Bostrup, Jens og Kristian Klarskov, "Møller: Danmarks image har det godt", *Politiken*, 30. november 2001, 1. sektion, s. 3.

en drøftelse.³⁹⁵ Samme dag vurderede ambassadør Ulrik Federspiel i en depeche til den ny udenrigsminister, at

"[e]nten deltager man i kampen mod terrorismen, eller også gør man det ikke. Lande, der forsøger at være neutrale, kan ikke regne med USA's venskab. Der er ingen middelvej. [...] Der er ikke megen – om nogen – forståelse, hvis man ikke yder efter evne, eller hvis man forsinker og komplicerer kampagnen ved formaliteter..."³⁹⁶

Der var således et klart budskab fra embedsværket til de to ministre på deres først arbejdsdag: USA har bedt om specialstyrker, og enten leverer man, eller også mister man forståelsen fra sin vigtigste allierede.

Dagen efter, den 28. november, afholdt statsminister Anders Fogh Rasmussen, udenrigsminister Per Stig Møller og forsvarsminister Svend Aage Jensby et møde med forsvarschefen, Christian Hvidt, og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste, Jørgen O. Hjorth, om mulighederne for at bidrage til den militære operation i Afghanistan. Mødet handlede ikke om, hvorvidt Danmark skulle bidrage militært, da statsministeren allerede inden mødet havde besluttet sig for et militært engagement, men derimod om hvad Danmarks skulle bidrage med og den forestående beslutningsproces. Bidragets indhold kunne bestå af Jægerkorpset samt F-16 kampfly og/eller C-130 transportfly. For statsministeren var det afgørende med en samlet bidragspakke for Folketinget, hvor "såvel de militære elementer, som rimeligt kan forventes af Danmark, som bidrag til løsning af humanitære og øvrige opgaver i Afghanistan" indgik. Han fandt, at "der bør handles resolut", fordi tilkendegivelsen om at ville benytte Jægerkorpset var givet tre uger tidligere, og fordi det var "[v]æsentligt for regeringen at vise, at

395 Notat, Område I, STM, "Militær bistand til USA's antiterror-operation ("Enduring Freedom")", 27. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

396 Depeche, amb. Washington til UM nr. IV, "9-11", 27. november 2001, pk. 12, j.nr.5.T.104, UM.

Danmark på linje med nærtstående europæiske allierede er rede til at stille væsentlige bidrag til international krisestyring." På den baggrund var det uacceptabelt, at det danske forbindelseselement i Central Command, som det eneste NATO-land, var anbragt i en kategori af "ikke-bidragssydende udenlandske delegationer."³⁹⁷ Dagen efter bekræftede statsministeren i en telefonsamtale med den amerikanske præsident Bush, der ringede for at ønske tillykke med valget, at Danmark ville udvise "unconditional solidarity and support for the United States in the common fight against terrorism," og at regeringen konkret gjorde sig overvejelser om humanitær og militær støtte til en operation i Afghanistan, som man håbede at kunne tilbyde, så snart Folketinget var samlet igen efter valget.³⁹⁸

De politiske forhandlinger om Danmarks bidrag til Operation Enduring Freedom begyndte 3. december med udgangspunkt i et oplæg til en samlet pakke, som både omfattede humanitære og militære bidrag udarbejdet af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Pakkens hovedelementer var et bidrag til det humanitære hjælpearbejde med 110 mio. kr. i 2002 efterfulgt af en årlig ramme på 100 mio. kr. til genopbygningsindsatsen over en periode på 4-5 år samt et militært engagement, der omfattede stabspersonel til fototydning, specialstyrker til informationsindhentning og andre opgaver, et C-130 transportfly med støttepersonel og fire F-16 kampfly. Efter sonderinger med bl.a. den socialdemokratiske ledelse, der udtrykte ønske om at betone det humanitære element og skepsis overfor om Danmark kunne ende med at være den eneste allierede, der deltog i kamphandlinger med USA, fremlagde regeringen forslaget i Det Udenrigspolitiske Nævn den 5. december efter forud for fremlæggelsen i Nævnet at have orienteret forsvarsforligskredsen: Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, og Venstre, Det Konservative Folkeparti og Kristeligt Folkeparti. På mødet i Det

397 Notits, Område I, STM, "Bidrag til USA's militære operation imod terrorisme. Orientering ved Forsvarschefen og chef/FE den 28. november 2001", 28. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

398 Talepunkter, "Tlf.samtale præsident Bush/statsministeren 30. november 2001", 29. november 2001, dok.nr. 285, j.nr.5410-17, STM. Af en påtegning af Statsministeriet departementschef fremgår, at statsministeren havde benyttet de pågældende talepunkter under samtalen.

Udenrigspolitiske Nævn orienterede udenrigsministeren ligeledes om, at FN's Sikkerhedsråd opfordrede til at overveje indsættelsen af en international sikkerhedsstyrke med FN-mandat. Så længe der hverken var konkrete planer om denne styrke eller indsættelsen af en NATO-styrke mente regeringen dog, at det rigtige var et bilateralt samarbejde med USA.

Socialdemokratiet og De Radikale gav sammen med Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti deres tilslutning til regeringens politik, men var samtidig skeptiske på tre områder. For det første var de usikre på balancen mellem Danmark og USA i samarbejdet, der med Poul Nyrup Rasmussens ord i Nævnet ikke måtte udvikle sig til et "dansk tag-selv-bord for amerikanerne." For det andet var de kritiske over for balancen mellem den humanitære og militære indsats, hvor de lagde vægt på, at den militære indsats skulle understøtte den humanitære indsats. I begge disse balancer syntes specialstyrkerne for særligt Socialdemokratiet at være med til at tippe balancen til fordel for et militært engagement domineret af amerikanske interesser med mindre disse blev eksplicit koblet til at understøtte den humanitære indsats. For det tredje var de bekymrede for balancen mellem indsatsen i Afghanistan og Danmarks militære interesser og forpligtelser andre steder: I hvilket omfang ville et militært engagement i Afghanistan trække ressourcer fra andre missioner? For at understrege betydningen af disse punkter sendte Poul Nyrup Rasmussen og Marianne Jelved to dage efter mødet et brev til statsministeren, hvor de præciserede "at bidraget bør have en sammensætning, der kan lette den humanitære indsats, og at dette bør være grundlaget for de drøftelser med USA, der nu indledes", samt "at bidraget bør dimensioneres, så det ikke dramatisk skærper problemerne med at skaffe midler til andre internationale opgaver".³⁹⁹

Endelig kom en fjerde skepsis til op til afstemningen om beslutningsforslaget 14. december, hvor det blev stadig tydeligere, at den amerikansk ledede Operation Enduring Freedom fra tidligt i 2002 ville blive suppleret af en britisk ledet international sikker-

399 Brev, Poul Nyrup Rasmussen og Marianne Jelved til Anders Fogh Rasmussen, 7. december 2001, dok.nr. 162, j.nr.5410-121, STM.

hedsstyrke på vegne af FN. Her fandt de tidligere regeringspartier, at den danske regering burde have ventet på en beslutning i FN og taget diskussionen om det danske bidrag som en samlet afvejning af bidrag til de to forskellige operationer. Fra VK-regeringens side blev disse overvejelser tolket som forsøg på at "krybe udenom"⁴⁰⁰ med reminiscenser af den politik, som det alternative sikkerhedspolitiske flertal havde først i fodnote-perioden 1982-88.

Også internt i den danske centraladministration var der uenighed om det militære bidrag mellem Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Denne uenighed afspejlede to forskellige tilgange til Danmarks militære engagement, som havde været gennemgående siden Kastel-mødet 18. september. På den ene side en operationel tilgang fra Forsvarsministeriet med vægt på sammen med Forsvaret at tænke de danske militære kapabiliteter ind i de amerikanske ønsker og hvad man troede ville blive de amerikanske ønsker fremadrettet gerne med udgangspunkt i et "rummeligt mandat" fra Folketinget. På den anden side en statsretlig tilgang fra Udenrigsministeriet med vægt på med udgangspunkt i grundlovens §19 stk. 2 at sikre Folketingets orientering og inddragelse og desuden tilrettelægge beslutningerne under hensyntagen til en læsning af det diplomatiske landskab: Hvordan tolkede og reagerede vores allierede og samarbejdspartnere på udviklingerne? Denne uenighed kom også til udtryk i den afgørende dialog med USA efter Det Udenrigspolitiske Nævns tilslutning til regeringens forslag. Mens Udenrigsministeriet og udenrigsministeren mente, at amerikanerne skulle forpligte sig til, at anvendelsen af specialstyrker kun blev anvendt til at understøtte den humanitære indsats, og at der burde henvises specifikt til, at dette var vigtigt for et stort mindretal i det danske folketing, så mente Forsvarsministeriet ikke, at dette gav mening. Kompromiset blev, at hensigten om en kobling af det militære og det humanitære bidrag skulle nævnes for amerikanerne, men at det skulle tages til efterretning, hvis det ikke var muligt. I den endelige version godkendt af statsministeren var dette imidlertid taget helt ud, da Fogh Rasmussen fandt, at

400 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. De pågældende noter står ikke opført under en specifik dato, men under uge 49 – dvs. den 3. til 9. december 2001.

”det var udtryk for hykleri”, at foregive at tage hensyn til Socialdemokratiets holdning, når ikke amerikanerne var forpligtede på en kobling mellem specialstyrker og den humanitære indsats. Statsministeren ønskede ”en ren linje”, også hvis konsekvensen blev, at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre ikke kunne støtte et beslutningsforslag om dansk militært engagement, når regeringen vendte tilbage med den konkrete anmodning fra USA, og regeringen derfor måtte ”køre sagen igennem med DF.”⁴⁰¹

Med det udgangspunkt indledtes den afsluttende politiske debat om dansk militært engagement i Operation Enduring Freedom med et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. december. Her orienterede statsministeren om, at den amerikanske ambassadør den foregående dag havde udtrykt sin påskønnelse af det danske tilbud og anført, at fire F-16 kampfly, et C-130 transportfly og ca. 50 specialoperationsstyrker, alle med fornødent støttepersonel, ville være vigtige tilføjelser til koalitionen, og at USA ville understrege de danske styrkers humanitære rolle. På trods af et forsøg fra udenrigsministeren nogle dage tidligere på at koble Danmarks militære bidrag til Operation Enduring Freedom med den sikkerhedsstyrke under britisk ledelse, der nu var udsigt til at få vedtaget i FN, var statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren enige om at holde de to initiativer adskilt, således at det danske bidrag til Operation Enduring Freedom skulle vedtages inden en diskussion om et evt. bidrag til sikkerhedsstyrken blev påbegyndt med Folketingets partier.

Med tilsagn fra Dansk Folkeparti om at stemme for forslaget kunne statsministeren orientere Socialdemokratiet og De Radikale om, at regeringen havde besluttet sig og ”agtede at imødekomme anmodningen om at sende specialtropper”, uanset om de ville støtte forslaget.⁴⁰² Dette medførte voldsom kritik fra særligt Socialdemokratiet på mødet i Nævnet og i den efterfølgende folketingsdebat, hvor de to tidligere regeringspartier ganske vist fastholdt deres støtte til forslaget, men samtidig fandt, at regeringen havde handlet respektløst overfor mandatet fra Det Udenrigspolitiske

401 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

402 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 85-86.

Nævn og med den ubetingede inklusion af specialstyrker undladt at respektere traditionen for konsensus om større udenrigspolitiske beslutninger blandt de regeringsbærende partier og forsvarsforligskredsen.

Den 14. december vedtog Folketinget beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan og dermed indledte Danmark sit militære engagement i Afghanistan. Forslaget blev vedtaget med 101 mod 11 stemmer. Venstre, Socialdemokratiet (undtagen to medlemmer), Dansk Folkeparti, Konservative, Radikale, Venstre og Kristeligt Folkeparti stemte for, mens Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten samt de to socialdemokratiske folketingsmedlemmer Thomas Adelskov og Lissa Mathiasen stemte i mod.

Indflydelsesmønstre⁴⁰³

Danmarks militære engagement i Afghanistan blev tilrettelagt i et spændingsfelt mellem indre og ydre påvirkninger. Terrorangrebene på New York og Washington blev af danske udenrigspolitiske beslutningstagere og i den danske centraladministration i de første uger og måneder efter 9/11, opfattet som en *game changer*, der indvarslede en helt ny sikkerhedspolitisk orden. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen fandt i en tale to dage efter terrorangrebene, at "[f]ra i forgårs, tirsdag den 11. september 2001, er verden ikke den samme, som den var", og karakteriserede angrebene som afslutning på den optimistiske periode i international politik, der begyndte med Berlinmurens fald.⁴⁰⁴ Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen havde samme tolkning, da han i en artikel i Danish Foreign Policy Yearbook 2001/2002 argumenterede for, at angrebene ville udgøre et referencepunkt for international politik fremadrettet.⁴⁰⁵ Som opsummeret af Nikolaj Petersen, så befandt Danmarks sig nu i en situation, der lå "langt fra de forestillinger

403 For en forklaring af analyseskemaet, der lægger til grund for identifikation af indflydelsesmønstre i beslutningsprocessen, se kapitel 2.

404 Statsministeriet 2001, "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongres den 13. september 2001", 13. september 2001.

405 Petersen 2002, The International Situation and Danish Foreign Policy 2001, s. 3-4.

om Verden, som dansk sikkerhedspolitik havde hvilet på siden den kolde krig." Konsekvenserne for dansk udenrigspolitik ville som anført af Petersen afhænge af en kombination af udefra kommende "krav og forventninger", og "hvorledes de danske politikere selv tolkede situationen."⁴⁰⁶

Den ovenstående kortlægning af den danske udenrigspolitiske beslutningsproces op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 viser, at et helt afgørende element i de danske overvejelser om militært engagement i Afghanistan var de danske politikere og embedsmænds tolkning af, hvilke krav og forventninger, der blev stillet fra Danmarks vigtigste allierede, USA. Danmark baserede sine valg på USA's læsning af trusselsbilledet og deraf følgende anmodninger, snarere end en selvstændig dansk vurdering af trusselsbilleder. Dermed blev de bilaterale relationer til USA afgørende. I det omfang at politikere og embedsmænd foretog en cost-benefit-analyse handlede den kun i begrænset omfang om, hvorvidt Danmark kunne modvirke terrorisme eller fremme demokrati. Derimod synes den afgørende cost-benefit-analyse at fokusere på, hvilke konsekvenser danske udenrigspolitiske beslutninger ville få for Danmarks relationer til USA og USA's relationer til sine allierede mere generelt. Et væsentligt argument var, at Danmark netop måtte være en aktiv, bilateral spiller for at holde USA på det multilaterale spor.

Både i den offentlige debat og bag lukkede døre spillede spørgsmålet om alliancesolidaritet en væsentlig rolle for Danmarks fokus på det bilaterale forhold til USA fra dagen for terrorangrebene og helt frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37. Allerede den 11. september 2001 udtrykte statsminister Poul Nyrup Rasmussen sin "fulde solidaritet med præsident Bush og med det amerikanske folk i denne svære stund.", og solidariteten fremhæves direkte i beslutningsforslag nr. B 37, hvor det hedder at "Regeringen finder, at Danmark fortsat bør yde sit solidariske bidrag til den internationale indsats mod terrorisme og imødekomme anmodningen fra USA om et konkret dansk styrkebidrag til den amerikansk ledede

⁴⁰⁶ Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 580.

indsats.”⁴⁰⁷ Dette lå i forlængelse af både statsminister Poul Nyrup Rasmussens gentagne solidaritetserklæringer med USA fra den 11. september og frem og med den nytiltrådte regerings politik, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen i sin åbningsredegørelse i forbindelse med VK-regeringens tiltrædelse den 4. december 2001 betonedede, at Danmark har

”vist solidaritet med USA og andre lande i den internationale kamp mod terrorisme. En solidaritet, der heldigvis er massivt flertal for i både den danske befolkning og i dette Folketing. Og en solidaritet, den nye regering vil videreføre lige så konsekvent, som den forrige regering gjorde det.”⁴⁰⁸

Eller som udtrykt af den tidligere socialdemokratiske udenrigsminister Mogens Lykketoft i folketingsdebatten om beslutningsforslag nr. B 37: ”Vi støtter det her forslag. Vi støtter det i forlængelse af den solidaritet, vi har udtrykt med De Forenede Stater.”⁴⁰⁹ Solidaritetsargumentet var ikke særligt for Danmark. Som Udenrigsministeriets kortlægning af andre landes positioner viste, så var det en generel tolkning i kredsen af NATO-medlemmer, at aktiveringen af Washington-traktatens art. 5 var udtryk for politisk solidaritet, ikke en militær forpligtelse.

To sekundære årsager spillede også en rolle som argumenterne for at bidrage militært til Operation Enduring Freedom. For det første Danmarks nationale sikkerhed. Deltagelse i krigen mod terror bidrog i beslutningstagernes optik direkte til Danmarks sikkerhed ved at mindske terrortruslen og samtidig indirekte til Danmarks sikkerhed ved at styrke – eller i det mindste ikke svæk-

407 Folketinget 2001, ”B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

408 Statsministeriet 2001, ”Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001”, 4. december 2001.

409 Folketinget 2001, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. december 2001.

ke – relationen til vores væsentligste allierede. For det andet blev det flere gange i processen nævnt, hvordan Danmark risikerede at falde i agtelse hos supermagten, hvis ikke man reagerede hurtigt og i overensstemmelse med amerikanske ønsker og forventninger. De senere års litteratur om småstaters sikkerhedspolitik peger på, at flere mindre lande har søgt at øge deres internationale status gennem militært engagement. I den danske beslutningsproces var målet dog ikke offensivt, men defensivt: Danmark skulle ikke være med for at opnå status hos USA, Danmark skulle være med for at undgå at tabe status hos USA sammenlignet med andre allierede.

Mens forventningerne om, hvordan danske beslutninger ville blive opfattet af USA udgjorde en 'fremtidens skygge' i beslutningsprocessen, så udgjorde Danmarks nyere udenrigspolitiske historie en fortidens skygge. Dansk udenrigspolitik var op gennem 1990'erne i stigende grad blevet militariseret, og det er tydeligt gennem hele beslutningsprocessen, at et militært engagement af forsvarsforligspartierne blev opfattet som det naturlige udgangspunkt for Danmarks handlinger, og at det ikke krævede en særlig begrundelse at tale for anvendelsen af militære midler frem for andre. Tværtimod. Regeringen og embedsværket diskuterede hvilke militære midler, der skulle anvendes hvordan og hvornår, men aldrig om den militære løsning var den rette, selv om der ind i mellem, særligt i den offentlige debat, argumenteredes for betydningen af at kombinere de militære midler med humanitære midler. Politikere og embedsmænd tolkede i den første tid efter terrorangrebene trusselsbilledet som radikalt forandret, men deres svar på denne radikale forandring var en videreførelse af den atlantisk-orienterede militære aktivisme, som op gennem 1990'erne var blevet central i dansk udenrigspolitik. Samtidig udgjorde resultaterne af denne aktivisme også udgangspunktet for en skepsis overfor, hvordan et militært bidrag ville påvirke militære operationer, som Danmark allerede havde forpligtet sig på. En tredje mulig skygge fra fortiden var den danske fodnotepolitik. Den spillede en rolle i Venstres argumentation overfor Socialdemokratiet i folketingsdebatten om beslutningsforslag nr. B 37, men endnu vigtigere synes den at have haft betydning for Anders Fogh Rasmussens og Per Stig Møllers skepsis overfor, om de kunne få en socialdemo-

kratisk folketingsgruppe i opposition til at medvirke til at udsende specialtropper til en amerikansk ledet militær operation.

Både i SR-regeringen og i VK-regeringen var statsministeren den afgørende aktør, som i sidste ende sorterede blandt de indkomne argumenter og traf de afgørende beslutninger. I begge regeringer lagde statsministeren en klar atlantisk kurs, og i begge regeringer trak udenrigsministeren i retning af mere vægt på diplomati og multilateralisme uden på noget tidspunkt at erklære sig uenig i statsministerens linje. Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet spillede forskellige roller i beslutningsprocessen. Forsvarsministeriets tilgang var operativ og fokuserede på, hvordan Danmark kunne levere militært i forhold til de amerikanske behov og forventninger. Udenrigsministeriet var fokuseret på en læsning af de diplomatiske positioner hos Danmarks allierede og samarbejdspartnere samt en overholdelse af forpligtelsen til at inddrage Folketinget. I den forstand udtrykte de to ministerier en 'where you sit is where you stand'-tilgang til deres rådgivning af de politiske beslutningstagere, hvor anbefalingerne til det politiske niveau syntes tæt koblet til det enkelte ministeriums opgaveløsning. Forsvaret spillede gennem hele processen en aktiv rolle i konkretiseringen af det mulige danske bidrag til Operation Enduring Freedom. Det er samtidig påfaldende, at den liste over mulige danske bidrag, som de amerikanske myndigheder modtog formentlig 10. oktober afspejlede forsvarschefens oplæg om samme emne på Kastel-mødet den 18. september.

Der er ikke eksempler på, at politikerne gik imod den rådgivning de fik fra embedsværket. Snarere syntes politikere og embedsmænd at indgå i et fællesskab, hvor eksempelvis argumenter om, hvorfor et tæt bilateralt samarbejde med USA var nødvendigt, eller hvorfor de militære instrumenter var de mest velegnede, sjældent blev udtalt. To embedsmænd spillede en særlig aktiv rolle i dette fællesskab. Statsministeriets departementschef Nils Bernstein, der bl.a. fremlagde en 'køreplan' for et dansk militært engagement i Operation Enduring Freedom for den nye statsminister ved VK-regeringens tiltrædelse i november, og den danske ambassadør i Washington Ulrik Federspiel, der gennem hele perio-

den konsekvent understregede betydningen af en utvetydig dansk tilslutning til krigen mod terror og Operation Enduring Freedom.

Hvornår blev beslutningen om dansk militært engagement i Afghanistan truffet? Kortlægningen af beslutningsprocessen ovenfor viser, hvordan beslutningen om Danmarks militære engagement blev formet fra 11. september og frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 den 14. december 2001. Processen er karakteriseret ved en høj grad af kontinuitet fra 11. september og frem, og der er ikke en enkelt begivenhed eller beslutning, der signalerer sporskifte eller i sig selv bliver afgørende for Danmarks militære engagement. Der kan derimod identificeres en række skridt, som fik afgørende betydning for den endelige beslutning.

Tabel 6.2 Beslutningsprocessens hovedpunkter

Dato	Beslutningsprocessens hovedpunkter
11/9-2001	Statsminister Poul Nyrup Rasmussen erklærer sin "fulde solidaritet med præsident Bush og med det amerikanske folk i denne svære stund", og at "de demokratiske samfund [må] stå sammen og gøre alt, hvad vi kan for at standse denne terrorisme."
18/9-2001	Allerede på Kastel-mødet den 18. september bliver de centrale ministre præsenteret for, hvilke konkrete elementer et militært dansk bidrag kan indeholde, da forsvarschefen præsenterer et udspil, der bl.a. indeholder specialtropper og F-16 fly.
Formentlig 10/10-2001	"Explicit discussions", hvor unavngiven repræsentant for Danmark overbringer de amerikanske myndigheder en liste med fly, flådeenheder og specialstyrker, som kan bidrage til Operation Enduring Freedom. Listen synes at afspejle forsvarschefens oplæg på mødet den 18. september og samtidig udgøre grundelementerne i det bidrag, der formuleres 28. november og senere vedtages 14. december.
30/10-2001	På et møde, der definerer handlerum og delegation for udsendelse af dansk forbindelseselement til USA's Central Command definerer SR-regeringen et bredt mandat, hvor alle former for bidrag i princippet er i spil. Regeringen accepterer Forsvarskommandoens forslag til en sammensætning af en delegation bestående af fem officerer som repræsenterer Forsvarskommandoen, Jægerkorpsen, Forsvarets Efterretningstjeneste og Flyvertaktisk Kommando.
27/11-2001	Den nye VK-regering tiltræder. Et notat udarbejdet i Statsministeriet præsenterer den nye statsminister for en køreplan for vedtagelsen af et dansk bidrag til Operation Enduring Freedom, inklusive specialtropper, og understreger, at en beslutning haster. En depeche fra den danske ambassadør i Washington til udenrigsministeren argumenterer for, at der kun findes to politiske optioner for Danmark: at levere hurtigt og klart på USA's ønsker eller at sige nej og bære de negative omkostninger, der følger heraf.

Dato	Beslutningsprocessens hovedpunkter
28/11-2001	På et møde mellem statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, forsvarschefen og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste diskuteres indholdet af et dansk bidrag efter, at statsministeren inden mødet har besluttet sig for et militært engagement. Statsministeren ønsker, at der handles resolut, og at et militært bidrag, potentielt Jægerkorpset samt F-16 kampfly og/eller C-130 transportfly, kædes sammen med et humanitært bidrag i én pakke.
5/12-2001	På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn giver Socialdemokratiet og De Radikale opbakning til regeringens politik, men de udtrykker samtidig betænkelighed ved dele af forslaget, herunder balancen mellem humanitære og militære elementer, særligt spørgsmålet om specialtropper.
Uge 49	Statsminister Anders Fogh Rasmussen beslutter med tilslutning fra udenrigsministeren og forsvarsministeren, at regeringen er villig til at vedtage en folketingsbeslutning om dansk militært engagement i Operation Enduring Freedom alene med opbakning fra Dansk Folkeparti, hvis De Radikale eller Socialdemokratiet afviser dele af udspillet, som indeholder specialtropper.
13/12-2001	På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn modtager regeringen voldsom kritik fra særligt Socialdemokratiet efter, at statsministeren har gjort det klart, at regeringen agter at imødekomme de amerikanske ønsker, herunder anvendelsen af specialtropper uden at denne anvendelse er koblet eksplicit til humanitære elementer, og er villig til at vedtage et beslutningsforslag alene med Dansk Folkepartis stemmer.

Den nyligt afgåede socialdemokratiske udenrigsminister Mogens Lykketoft betegnede i Folketingets debat beslutningsforslag nr. B 37 som et "fait accompli" i den forstand, at regeringen allerede inden fremsættelsen af forslaget for Folketinget havde præsenteret tilbuddet for USA's regering og efterlyste "en anden vægtning", hvor "man skulle have lagt væsentlig større vægt på den del af den militære operation, vi kunne bidrage til, som har direkte sammenhæng med løsningen af den humanitært katastrofale situation i Afghanistan."⁴¹⁰ Lykketoft havde ret i den forstand, at regeringens udspil ikke var til forhandling, og at dette kom som en overraskelse, da en udenrigspolitisk beslutning af større rækkevidde som denne typisk ville blive forhandlet til enighed af forsvarsforligspartierne. Lykketoft havde dog sammen med tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen selv været med til at skabe det handlerum, som

⁴¹⁰ Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

den nye regering nu udnyttede. Havde SR-regeringen ønsket at lukke ned for muligheden for at bidrage med specialstyrker, så kunne de have gjort det ved flere lejligheder, ikke mindst den 30. oktober, hvor den daværende regering valgte at inkludere en repræsentant fra Jægerkorpset i udsendelsen af forbindelsesofficerer til den amerikanske Central Command samtidig med, at man fortsatte med at arbejde videre med et mandat uden restriktioner på hvilken type af soldater, som man kunne udsende. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens gentagne brug af udtryk som "hvad vi er gode til" og "hvad vi er bedst til", når han karakteriserede indholdet i et muligt dansk militært bidrag medvirkede i den forbindelse til at skabe en uklarhed, som i hvert fald ikke udelukkede udsendelse af specialstyrker. Denne praksis har sine paralleller til Anders Fogh Rasmussens senere praksis i beslutningen om dansk støtte til USA i forbindelse med den efterfølgende krig i Irak, hvor Fogh Rasmussen ligeledes anvendte et sprog, der gav statsministeren maksimalt råderum.

Konklusion

Beslutningsprocessen frem mod Danmarks militære engagement i Operation Enduring Freedom i Afghanistan var præget af de danske politikere og embedsmænds tolkning af, hvilke krav og forventninger, der blev stillet fra Danmarks vigtigste allierede, USA. Beslutningsprocessen var præget af en høj grad af kontinuitet: Det mulige bidrag som forsvarschefen fremlagde for statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren på et møde på Kastellet den 18. september indeholdt de samme grundelementer, som senere optrådte på en liste overbragt til den amerikanske administration den 10. oktober og var afspejlet i beslutningen den 30. oktober om udsendelse af danske forbindelsesofficerer til den amerikanske Central Command for endelig at udgøre grundlaget for beslutningsforslag nr. B 37, som blev vedtaget den 14. december.

Regeringen modtog i beslutningsprocessen væsentligst oplysninger fra:

- Forsvaret, der bidrog med oplysninger om de danske militære kapabiliteter og i hvilket omfang, de ville være tilgængelige og anvendelige for et dansk militært bidrag til Operation Enduring Freedom. Forsvarschefen spillede her en særlig rolle som formidler af de danske militære muligheder for at bidrage. Forbindelselementet ved Central Command spillede ligeledes en vigtig rolle som formidler af amerikanske ønsker, bl.a. om specialstyrker, og et budskab om, at Danmark kunne blive marginaliseret, hvis ikke Danmark deltog.
- Udenrigsministeriet, der bidrog med oplysninger om andre landes positioner i forhold til Operation Enduring Freedom. Den danske ambassade i Washington spillede en aktiv rolle som formidler af amerikanske præferencer med et entydigt budskab om vigtigheden af at bidrage og de mulige negative konsekvenser af ikke at deltage.

Desuden udgjorde en række notater fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet grundlaget for beslutningsprocessen. Særligt oplysninger om amerikanske positioner og ønsker, og hvordan Danmark kunne opfylde disse blev tillagt stor vægt i både forvaltningens notater og de politiske beslutningstageres overvejelser. Beslutningsprocessen om, *hvorvidt* Danmark skulle bidrage militært til Operation Enduring Freedom foregik i regeringen og mellem regeringen og Folketinget. Et stor flertal i Folketinget (og befolkningen) støttede et dansk militært engagement.⁴¹¹ Beslutningsprocessen om, *hvordan* Danmark skulle bidrage til Operation Enduring Freedom foregik i et samspil mellem regeringen, Folketinget og USA. Oplysningen om "explicit discussions" uden

411 Beslutningen nød bred opbakning i den danske befolkning, hvor 80 procent af vælgerne i dagene efter terrorangrebene 11. september 2001 erklærede sig enige i, at Danmark burde være villig til at deltage i militære operationer mod terrorister sammen med USA (mod eksempelvis 58 procent i Norge og 8 procent i Finland). Se Gallup 2001, "Terror-katastrofen i USA", 2001.

om Statsministeriet og Udenrigsministeriet i oktober antyder, at en del af dialogen med USA om det mulige indhold i Danmarks militære bidrag foregik udenfor de formelle fora.

I beslutningsprocessen var det statsministeren, der definerede regeringens linje, prioriterede forvaltningens inputs og besluttede i hvilket omfang overvejelser fra Folketingets partier, herunder synspunkter fremsat i Det Udenrigspolitiske Nævn, skulle indgå i den videre proces. Beslutningsprocessen internt i regeringen var gennem hele perioden karakteriseret ved få kritiske spørgsmål, og hvad der i kildematerialet fremstår som en meget høj grad af enighed om mål og midler mellem de centrale regeringsmedlemmer og embedsmænd. Kun de to udenrigsministre gjorde lejlighedsvis forsøg på en modificering eller kvalificering af de politiske valg.

Både SR-regeringen og VK-regeringen var opmærksomme på at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn og rådførte sig med Nævnet i overensstemmelse med grundlovens § 19, stk. 2.⁴¹² Udenrigsministeriet varetog i denne forbindelse rollen som vogter af regeringens forpligtelse over for Folketinget, særligt i forbindelse med diskussionen med Forsvarsministeriet om et ”rummeligt mandat” for Danmarks militære bidrag. Særligt forløbet i december efter VK-regeringens tiltrædelse viste dog, at der var et betydeligt handlerum for regeringen i hvilken grad Nævnets overvejelser – ud over samtykke til en given politik – efterfølgende indgik i regeringens politik. Det Udenrigspolitiske Nævn var hverken det væsentligste kontaktpunkt mellem regeringen og Folketinget eller det forum, hvor regeringen altid først orienterede om sine overvejelser og forslag. Bilaterale relationer, særligt mellem Venstre og Socialdemokratiet, samt forsvarsforligskredsen var fora, hvor Danmarks mulige svar på internationale udviklinger blev diskuteret mellem regering og Folketinget, og ofte inden de blev præsenteret i Nævnet. I beslutningsprocessen op til deltagelse i Operation Enduring Freedom er der ikke eksempler på, at Nævnets overvejelser har

412 Se diskussionen i Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

haft afgørende betydning for de trufne beslutninger eller regeringen politik.

KAPITEL 7

Irak – We are soul mates

Indledning

Den 21. marts 2003 vedtog et flertal i Folketinget bestående af de to regeringspartier Venstre og Det Konservative Folkeparti samt Dansk Folkeparti beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats over for Irak.⁴¹³ I lighed med de to foregående kapitler om beslutningerne i forhold til Kosovo og Afghanistan er formålet med dette kapitel tredobbelt: For det første er det formålet at beskrive og karakterisere, hvilke oplysninger relevante danske myndigheder og regeringen modtog af betydning for den danske beslutning om at bidrage til den USA-anførte koalition mod Irak; for det andet at analysere hvordan disse oplysninger indgik i den politiske proces internt i og mellem myndighederne samt i regeringen; og for det tredje at belyse og præcisere hvordan regeringen viderebragte disse oplysninger til Folketinget og offentligheden.

For at besvare disse spørgsmål er kapitlet struktureret i fire afsnit. Efter nærværende indledende bemærkninger, der rummer en beskrivelse af undersøgelsens centrale problemstillinger samt en forklaring på kapitlets relevans i lyset af den eksisterende forskning, følger første afsnit, der rummer en kortfattet beskrivelse af Irak under Saddam Husseins regime, den første golfkrig (1991) samt Danmarks involvering i denne konflikt. Dernæst følger ka-

413 Folketinget 2002, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 118: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats i Irak", 21. marts 2003.

pitlets hoveddel, der belyser den danske beslutningsproces i dens forskellige faser. Tredje afsnit er en analyse af, hvilke aktører – institutionelle såvel som individuelle, danske såvel som ikke-danske – der havde størst indflydelse på beslutningsprocessen. Samtidig rummer tredje afsnit en analyse af, hvilken betydningen fortidige erfaringer samt aktørernes forventninger til fremtiden havde for den politiske beslutning om, at Danmark skulle bidrage til invasionen af Irak. Til slut følger kapitlets konklusion.⁴¹⁴

Hvor de danske beslutninger om at bidrage til aktionerne i Kosovo og Afghanistan blev truffet i kronologiske forløb, der kan inddeles i fem faser, kan beslutningsprocessen om Danmarks deltagelse i invasionen af Irak inddeles i fire faser. Ligesom tilfældet var det med de to andre beslutninger, der bliver analyseret i udredningen, gælder det for Irakbeslutningen, at sporene til den endelige stillingtagen blev lagt på et tidligt tidspunkt, og at de ændringer, det danske bidrag undergik i beslutningsprocessens sidste fase, mestendels havde karakter af justeringer. Det var ganske vist vigtige justeringer – således blev de danske specialtropper udtaget af det danske bidrag i sidste øjeblik – men den politiske kurs blev lagt på et tidligt tidspunkt, og denne kurs blev ikke fraveget af regeringen på noget tidspunkt. En forståelse af folketingsbeslutningen i marts 2003 forudsætter derfor kendskab til Danmarks politik over for Irak i 1990'erne, perioden umiddelbart efter 11. september 2001 samt Anders Fogh Rasmussen-regeringens tidlige stillingtagen til spørgsmålet.

I forhold til udredningens kommissorium har især fire problemstillinger vist sig centrale i undersøgelsen af Irakbeslutningen. For det første vil det fremgå, at regeringens beslutning helt overvejende var afledt af den internationale udvikling – ligesom tilfældet var i de to andre beslutninger. Undervejs i processen var der dog tidspunkter, hvor udenlandske aktører – USA og centralt placerede amerikanske aktører – anmodede om klar dansk stillingtagen, og

414 Når ikke andet er angivet bygger dette kapitel bygger på Schmidt 2019, *We are soul mates*. Beslutningen om Danmarks militære engagement i Irak 2003. Desuden bygger kapitlet på Wivel 2019, *Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement*.

hvor en sådan blev leveret. Frem til januar 2003 fulgte den danske politik helt overvejende USA's og Storbritanniens linje, idet USA og Storbritannien hævdede, at Irak havde skjulte masseødelæggelsesvåben. USA og Storbritannien – og således også Danmark – krævede disse våben destrueret, således at regimet ikke udgjorde en destabiliserende og trusselsskabende faktor i mellemøstregionen. Da det efter årsskiftet 2002-03 blev stadig mere klart, at regimet måske ikke havde disse våben – eller i al fald kun begrænsede mængder af sådanne våben – justerede USA og Storbritannien og snart efter også Danmark den politiske kurs og krævede nu, at Irak skulle efterleve FN's resolutioner.

Dernæst er der spørgsmålet om kommunikationen mellem individuelle aktører. Under VK-regeringen blev den danske politik i høj grad besluttet af statsminister Anders Fogh Rasmussen personligt under inddragelse af en ganske lille kreds af især topembedsmænd. Fogh Rasmussen var gennem hele forløbet åben om den politiske kurs, og hverken i den offentlige debat eller over for politiske med- og modspillere lagde han skjul på, at det var hans opfattelse, at Danmark skulle være at finde på USA's side. Derimod var Anders Fogh Rasmussen ikke særlig åben om den proces, der førte frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003. Gennem hele forløbet lykkedes det således statsministeren ikke at blive bundet op på definitioner, der indsnævrede hans politiske råderum. Således afviste han ofte spørgsmål, der var egnet til at forpligte regeringen på en bestemt politik, med bemærkninger om, at han ikke ønskede at svare på "hypotetiske spørgsmål". Det var også først meget sent i beslutningsprocessen, at statsministeren over for Folketinget definerede, hvad regeringen forstod med det for beslutningen helt centrale begreb "FN-forankring". Til gengæld nævnte han telefonisk over for præsident Bush, at dette begreb blev anvendt, fordi det var så rummeligt, at det kunne forstås på forskellig vis. Eller med Fogh Rasmussens egne ord: "In order not to be too specific."⁴¹⁵ Denne praksis gav

415 Noter, STM, "Samtale med præsident Bush den 14. marts 2003", 14. marts 2003, Sikkerhedsarkivet, STM.

anledning til en tiltagende mistillid mellem især oppositionens leder Mogens Lykketoft og statsminister Anders Fogh Rasmussen.

For det tredje har spørgsmålet om videregivelse af oplysninger til Folketingets Udenrigspolitiske Nævn vist sig relevant at undersøge nærmere. Det fremgår af kapitlet, at der i forløbet fra 2001 til 2003 er flere eksempler på diskrepans mellem den viden, regeringen var i besiddelse af, og de oplysninger, der blev videregivet til Nævnet. Således fastholdt regeringen over for Det Udenrigspolitiske Nævn, at formålet med en invasion af Irak var at afvæbne Saddam Hussein, selvom det siden 1998 havde været USA's vedtagne og erklærede politik at arbejde for regimeskifte i Irak og dermed fjerne Saddam Hussein fra magten i landet. Regeringen blev oplyst om og var vidende om denne politik, og alligevel fastholdt regeringen, at det danske mål med at støtte USA var at fremme afvæbning. Ligeledes anførte flere af regeringens ministre – statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller – i Det Udenrigspolitiske Nævn, at der var et juridisk grundlag for invasionen af Irak, selvom Udenrigsministeriets juridiske vurdering siden første halvdel af september 2002 havde været, at det reelt var en politisk vurdering, om det juridiske grundlag for en invasion var til stede. Desuden er der eksempler på, at regeringen strammede oplysningerne fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), når FE's vurderinger blev videreformidlet til Det Udenrigspolitiske Nævn.

Endelig har det for det fjerde været relevant at belyse nogle af de måder, hvorpå jura indgik i den politiske proces. Det er som tidligere nævnt ikke udredningens opgave at foretage juridiske vurderinger, men det er nødvendigt at belyse forholdet mellem jura og politik for at forstå den politiske proces, der ledte frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003. Folkeret er ikke en eksakt videnskab, og det vil fremgå, at denne jura, når den indgik i den politiske proces, løbende blev tilpasset den politiske virkelighed.⁴¹⁶ Det gælder det folkeretsnotat, der

416 Jf. også interview med anonym embedsmand med indgående kendskab til beslutningsprocessen op til vedtagelsen af B 118 af 21. marts 2003. Se interview, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

blev udfærdiget i Udenrigsministeriets folkeretskontor i efteråret 2002, som efterfølgende blev justeret i vinteren og foråret 2003. Desuden gælder det anvendelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 1441 som grundlaget for krigen. Endelig vil det fremgå, at det juridiske grundlag for Danmarks mulige deltagelse lå fast allerede i september 2002. På dette tidspunkt blev det vurderingen, at det var legitimt at bygge på tidligere FN-resolutioner, hvorefter juraen blev formet derefter.

Hvorfor var beslutningen om det danske militære bidrag til invasionen af Irak vigtig i en dansk kontekst, og hvordan er de danske bevæggrunde beskrevet i den eksisterende forskning? Hvad angår det første spørgsmål er beslutningen vigtig, fordi vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003 fandt sted på et historisk spinkelt flertal og på et omstridt juridisk grundlag. Desuden er beslutningen vigtig, fordi den politiserede dansk sikkerhedspolitik i en grad, det ikke var set siden 1980'ernes fodnotepolitik.⁴¹⁷ I 1990'erne var der i Folketinget forholdsvis bred enighed om sikkerhedspolitikken, også selvom især vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 af 1998 om dansk deltagelse i en NATO-ledet indsats på det vestlige Balkan var omstridt.⁴¹⁸ Med VKO-flertallets beslutning i 2003 om at støtte USA i angrebet på Irak eskalerede en mistillid på det sikkerhedspolitiske område mellem flere af samtidens fremtrædende danske politiske aktører. Især nærede Det Radikale Venstres politiske leder Marianne Jelved og Mogens Lykketoft mistillid til Anders Fogh Rasmussen.⁴¹⁹ Imidlertid fik mistilliden stort set ingen konsekvenser for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, for snart efter blev den brede enighed genetableret. Således var der i årene der fulgte forholdsvis udstrakt enighed i

417 Om fodnotepolitikken se Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*. Afhandlingen rummer henvisninger til toneangivende tolkninger af fodnotepolitikken baggrund, forløb og virkningshistorie.

418 Se ovenfor kapitel 5.

419 Under karikaturkrisen et par år senere omtalte Marianne Jelved Anders Fogh Rasmussen som "en farlig mand", der splittede Danmark. Se Larsen, Jesper, "Fogh er en farlig mand", *Berlingske Tidende*, 12. marts 2006. Året efter skrev Mogens Lykketoft ligeledes i en kronik, at Fogh Rasmussens var en "farlig mand" med henvisning til regeringens økonomiske politik, dens håndtering af pressen og spørgsmålet om Irak-krigen. Se Lykketoft, Mogens, "En farlig mand kom fra ferie", *Politiken*, 15. august 2007.

Folketinget om, at Danmark skulle forblive i Irak, og samtidig fortsatte Folketinget med at beslutte, at Danmark skulle sende soldater til verdens brændpunkter. Imidlertid satte beslutningsprocessen frem mod vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 sig dybe spor i dansk politik, hvilket formentlig er en af årsagerne til, at Helle Thorning-Schmidts S-R-SF-regeringen i 2012 nedsatte Irak- og Afghanistankommissionen, der bl.a. skulle undersøge beslutningsprocessen frem mod vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003. Folketingets vedtagelse i 2016 om at nedsætte nærværende uvildige udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak henter ligeledes næring i den fortsatte strid om beslutningen om dansk deltagelse i invasionen af Irak.

Hvad angår bevæggrundene bag Danmarks tilslutning til den koalition, der invaderede Irak, har Nikolaj Petersen leveret den hidtil væsentligste tolkning. Ifølge Petersen hvilede beslutningen essentielt på statsministerens person, der i den offentlige debat gjorde meget ud af understrege, at der eksisterede et stærkt værdifællesskab mellem Danmark og USA. I den forbindelse peger Petersen på, at statsministerens stillingtagen var udtryk for et ønske om at fremme frihed og demokrati og at gøre op med én af denne verdens tyranner. Ligeledes peger Nikolaj Petersen på, at Anders Fogh Rasmussens i samtiden ofte formulerede en kritik af den danske neutralitetspolitik under første og anden verdenskrig og i mellemkrigsårene samt hans tilbagevendende kritik af 1980'ernes fodnotepolitik.⁴²⁰ I overensstemmelse med Nikolaj Petersens tolkning har Martin Kaae og Jesper Nissen samt Michael Bjerre, Jesper Larsen og Karl Erik Stougaard i to journalistiske fremstillinger ligeledes argumenteret for betydningen af Anders Fogh Rasmussens person. Tilsvarene lægger de to fremstillinger vægt på statsministerens argumenter om et dansk-amerikansk værdifæl-

420 Petersen 2004, *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*, s. 577, 595. Se også Mouritzen 2007, Denmark's super Atlanticism, der argumenterer for, at dansk udenrigspolitik med Anders Fogh Rasmussen som statsminister gik fra en geopolitisk begrundet atlanticisme, der tjente til at varetage Danmarks sikkerhedsinteresser, til en værdipolitisk begrundet 'super-atlanticisme'.

lesskab.⁴²¹ Forhenværende udenrigsminister Per Stig Møller har i sine erindringer understreget, at han og statsminister Anders Fogh Rasmussen grundlæggende var enige i den danske beslutning, og han tegner derfor et lidt andet billede af beslutningsprocessen end især Petersen og de nævnte journalistiske fremstillinger.⁴²² Journalisterne Lars Halskov og Jacob Svendsen har argumenteret for, at Forsvaret spillede en betydelig rolle i beslutningsprocessen, og at beslutningen var dårligt forberedt.⁴²³ Journalist Jesper Tynell har fremlagt en tolkning med et noget andet perspektiv. I en interviewbaseret fremstilling om ”politisk tilskæring af tal, jura og fakta” i centraladministrationen argumenterer forfatteren for, at regeringen pressede embedsmændene i Udenrigsministeriet til at legitimere beslutningen om at invadere Irak, fordi regeringen ikke fandt det opportunt at oplyse befolkningen om regeringens reelle motivation for at gå ind i krigen, nemlig at Danmark skulle ”tækkes” USA. Ifølge Tynell lagde regeringen derfor pres på Udenrigsministeriets juridiske tjeneste, så det formulerede et juridisk grundlag, der gjorde det lovligt for Danmark at tilslutte sig den amerikansk anførte invasion af Irak.⁴²⁴ Argumentationen er pudsig, for Anders Fogh Rasmussen og Per Stig Møller lagde ikke på noget tidspunkt skjul på, at det var regeringens linje at støtte USA i den globale kamp mod terror.

Irak, Saddam Husseins udenrigspolitiske ambitioner og den første golfkrig

Da et flertal i Folketinget i 2003 traf beslutning om at Danmark skulle bidrage militært til invasionen af Irak i 2003 var det bl.a. med et argument fremlagt af udenrigsminister Per Stig Møller om, at et dansk militært bidrag til en multinational indsats ville ”medvirke til at fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed

421 Kaae og Nissen 2008, *Vejen til Irak. Hvorfor gik Danmark i krig?*; Bjerre, Larsen og Stougaard 2008, *Blindt ind i Basra. Danmark og Irakkrigen*, s. 196.

422 Møller 2017, *Udenrigsminister – i krig og fred*, s. 131.

423 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 666-670

424 Tynell 2016, *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, s. 326-327.

i regionen”.⁴²⁵ Det er derfor relevant indledningsvis, om end kortfattet at redegøre for Irak i international politik i perioden fra Saddam Hussein tog magten i Irak frem til den første golfkrig i 1991.

Det moderne Irak blev dannet i begyndelsen af det 20. århundrede. Tidligere havde området beliggende mellem floderne Eufrat og Tigris været centrum for nogle af den arabiske verdens mest kendte oldtidsimperier, f.eks. de babylonske og assyrerske riger. Men i mange år var området blot en provins i Det Osmanniske Imperium (ca. 1300-1923). Under første verdenskrig (1914-18) indgik shariffen af Mekka imidlertid en aftale med Storbritannien om at hjælpe briterne i krigen mod osmannerne, mod at briterne til gengæld senere skulle støtte dannelsen af en selvstændig arabisk stat. Således indledte araberne i 1916 Den Arabiske Revolte mod osmannerne. Da Det Osmanniske Rige blev opløst i forbindelse med første verdenskrigs afslutning, var det derfor tid for Storbritannien til at indfri dets løfte. Det gjorde Storbritannien imidlertid ikke – i al fald ikke helt. Sammen med krigens øvrige sejrherre inddelte briterne regionen i et antal nye lande, og Irak blev i 1920 udnævnt til britisk mandatområde, hvilket betød at det internationale samfund, repræsenteret ved Folkeforbundet, gav Storbritannien hjemmel til at udøve sin myndighed i det nye land med den hensigt at arbejde hen mod irakisk selvstændighed. Reelt var det imidlertid britisk politik, at Irak skulle tjene det britiske imperiums overordnede interesser. Dette betød bl.a., at Irak skulle være Storbritanniens trædesten til Indien, juvelen i det britiske imperium; at Irak skulle være base for det britiske flyvevåben; og at Irak skulle forsyne Storbritannien med olie. Efter Irak blev erklæret britisk mandatområde i 1920 blev Faysal 1. i 1921 udnævnt til Iraks konge, og i 1922 anerkendte irakiske myndigheder Iraks status som britisk mandatområde. Ti år senere lykkedes det i 1932 Irak at få sin selvstændighed, men briterne havde fortsat stor indflydelse i landet. Således havde Storbritannien endnu og i mange år frem over kontrol over flere af landets lufthavne. Da et pro-nazistisk regime kom til magten i Irak 1941, invaderede Storbritannien

⁴²⁵ Folketinget 2003, ”B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats i Irak”, 18. marts 2003.

således landet. Derefter indsatte briterne en pro-britisk regering, der bevarede magten frem til 1958, hvor en gruppe officerer gennemførte et kup, likviderede kongefamilien og erklærede Irak for en republik.⁴²⁶

Kort 7.1 Irak



Det vigtigste irakiske politiske parti fra 1960'erne frem til invasionen i 2003 var Baath-partiet, der erobrede magten efter et kup i 1963. Baath-partiet, stiftet i begyndelsen af det 20. århundrede, var rundet af socialisme, sekularisme og nationalisme. En af partiets fremtrædende skikkelser var en ung mand ved navn Saddam Hussein. Gennem 1970'erne avancerede Hussein i partiet, og i 1979 overtog han posten som Iraks præsident. Vejen til denne post var gået gennem likvidering af politiske rivaler og udrensning af politiske modstandere, og i 1980'erne fortsatte Hussein denne kurs.

⁴²⁶ Schmidt 2019, We are soul mates. Beslutningen om Danmarks militære engagement i Irak 2003.

Som præsident var det Husseins udenrigspolitiske mål at gøre Irak til en regional stormagt. Hussein igangsatte derfor oprustning på det konventionelle område, ligesom han lancerede programmer for udvikling af ABC-våben (atomare, biologiske og kemiske våben samt fremføringsmidler i form af langtrækkende missiler), dvs. masseødelæggelsesvåben. Som led i oprustningsprojekterne indgik Irak handelsaftaler med Sovjetunionen og Frankrig, og sidstnævnte hjalp i 1970'erne Irak med at konstruere Iraks første atomreaktor. Samtidig iværksatte Hussein forskningsprogrammer med henblik på udvikling af biologiske og kemiske våben. Irak var i 1970'erne og 1980'erne således i besiddelse af omfattende lagre af biologiske såvel som kemiske våben (miltbrand, botulinumtoksin, aflatoksin, ricin, taburin, sarin og VX).

Allerede året efter Saddam Hussein var blevet Iraks præsident indledte Hussein i 1980 en otte år lang krig mod den store østlige nabo og rival, Iran. Formålet med krigen var dels at tippe magtbalancen i mellemøstregionen til fordel for Irak, dels var det formålet at erobre landområder fra den sydlige del af Iran. I første række udviklede krigen sig til Iraks fordel, og de iranske tropper havde vanskeligt ved at holde stand, men efter et antal hurtige irakiske sejre vendte krigslykken, og herefter blev de irakiske invasions-tropper trængt tilbage. Det var i den situation, at Saddam Hussein i 1983 anvendte kemiske våben mod de iranske tropper, og snart efter spredte krigen sig til også at omfatte Den Persiske Golf. De følgende år bølgede krigen frem og tilbage, og først efter irakiske missilangreb på den iranske hovedstad Teheran samt Iraks brug af kemiske våben mod den kurdiske befolkning i Halabaja på grænsen mellem Irak og Iran blev der i august måned 1988 indgået en våbenhvile. Det, der skulle have styrket Iraks rolle i Mellemøsten, havde udviklet sig til at blive en katastrofe for Irak. Ikke alene havde krigen kostet landet 375.000 døde og sårede soldater. Også økonomisk havde krigen været skæbnesvanger. Således havde Irak opbygget en udlandsgæld på 100 milliarder dollars. Dertil kom, at den internationale udvikling havde bevæget sig i en ugunstig retning for Irak, mens landet havde været i krig. En af Iraks traditionelle støtter og handelspartnere i international politik var Sovjetunionen og de sovjetiske satellitstater i Øst- og Centraleuro-

pa, men Sovjetunionen var i 1980'erne – og især i slutningen af tiåret – under et gevaldigt pres såvel internt som eksternt, og i 1991-92 blev unionen opløst. Sovjetunionens svækkelse i anden halvdel af 1980'erne betød, at Irak mistede vigtig international opbakning og beskyttelse samt en vigtig handelspartner.⁴²⁷

Kun to år efter våbenhvilen fra august 1988 indledte Saddam Hussein et nyt krigseventyr, der mange år senere skulle blive skæbnesvangert for både Irak og for Hussein personligt. I sommeren 1990 valgte Hussein at invadere Kuwait. Irak havde altid hævdet, at Kuwait var en irakisk provins, og nu valgte regimet at indlemme naboen i Irak. En nok så vigtig årsag til invasionen var imidlertid Iraks trængte økonomiske situation. Landet var som nævnt blevet dybt forældet under krigen med Iran, og en del af denne gæld havde Irak optaget i den stenrige ørkenstat Kuwait, der besad op mod ti procent af verdens kendte oliereserver. Såfremt Kuwait blev indlemmet i Irak, ville Irak med ét slag nedbringe landets gæld, være i stand til at hæve olieprisen og således også Iraks indtægter og tilmed give Irak den regionale stormagtsrolle, det ikke var lykkedes at opnå i krigen mod Iran. Den 2. august 1990 overskred Irak derfor grænsen til Kuwait og besatte landet i løbet af få timer. Dette skulle imidlertid få dramatiske følger. Hvor det internationale samfund havde ladet Iran og Irak kæmpe en udmarvende krig gennem otte år (med amerikansk støtte til Irak for at begrænse øget islamisering af Mellemøstregionen), vedtog FN's Sikkerhedsråd øjeblikkelig resolution 660, der både fordømte invasionen af Kuwait og krævede tilbagetrækning af de irakiske styrker. Saddam Hussein nægtede imidlertid at imødekomme FN. I de følgende måneder blev der derfor indført økonomiske sanktioner med henblik på at presse Irak til at rømme Kuwait. Men disse og andre tiltag var forgæves. Da Hussein fortsat nægtede at efterleve FN's resolutioner, vedtog FN's Sikkerhedsråd den 29. november 1990 resolution 678, der siden skulle få stor betydning. Resolution 678 gav Irak frem til 15. januar 1991 til at forlade Kuwait. Skete dette ikke, ville FN

427 Schmidt 2019, We are soul mates. Beslutningen om Danmarks militære engagement i Irak 2003.

bemyndige dets medlemslande til at tage alle nødvendige midler i brug for at tvinge Irak ud af Kuwait med nedenstående ordlyd. FN:

“1 Demands that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so;

2 Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.”⁴²⁸

Da Hussein ikke efterlevede FN's krav, påbegyndte FN natten mellem den 16. og 17. januar 1991 et luftbombardement af Irak under USA's ledelse. Luftkampagnen varede i godt og vel en måned, og den 24. februar blev der indsat landstyrker. Fire dage senere accepterede Irak den 28. februar FN's resolutioner, og den 12. marts blev krigen erklæret afsluttet. Danmarks bidrag til operationen havde bestået i udsendelsen af korvetten Olfert Fischer til Den Persiske Golf. Olfert Fischers mandat var at optræde som deltager i den internationale blokade og som ikke-krigsførende observatør uden ret til at føre krig, med mindre der var tale om selvforsvar.

Beslutningen formes: Fire faser

Danmarks deltagelse i invasionen af Irak i 2003 blev vedtaget af et historisk smalt flertal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti den 21. marts 2003. Som tilfældet

⁴²⁸ FN 1990, "Resolution 678", 29. november 1990.

er med især Kosovobeslutningerne, men også Afghanistanbeslutningen i henholdsvis 1998-99 og 2001, var der imidlertid forud for vedtagelsen et længerevarende forløb, hvor den endelige beslutning blev formet. Konkret kan Irakbeslutningen analyseres gennem fire faser, hvor beslutninger truffet i den tidlige del af forløbet fik væsentlig betydning for den endelige beslutning. Første fase omhandler det lange tilløb fra den første golfkrig frem til terrorangrebet på USA 11. september, hvor Danmark formulerede en Irak-politik, der bestod i at følge FN's politik, men i 1998 også USA's og Storbritanniens politik over for Irak. Anden fase dækker perioden fra september 2001 og et år frem. I denne fase formulerede USA den såkaldte Bush-doktrin om præventiv krigsførelse. Samtidig justerede Danmark sin politik og placerede dansk sikkerhedspolitik i lyset af den nye amerikanske sikkerhedspolitik. Tredje fase fra efteråret 2002 frem til udgangen af januar 2003 var præget af amerikansk tvangsdiplomati over for Irak. Samtidig var det perioden, hvor Danmark tilbød USA et militært bidrag i tilfælde af magtanvendelse over for Irak. Fjerde fase dækker perioden fra 30. januar 2003 frem til 18. marts 2003. USA besluttede sammen med Storbritannien og Spanien i denne periode at gå uden om FN, og fra dansk side blev det besluttet at levere styrkebidrag til invasionen. I forlængelse heraf følger to korte afsnit. Først et afsnit, som omhandler begrebet "FN-forankring", der blev anvendt så tilpas ukonkret af statsministeren og tvetydigt af regeringen, at oppositionen blev efterladt med et misvisende indtryk af regeringens politik. Dernæst følger et sidste afsnit om brud og kontinuitet i SR-regeringens og VK-regeringens Irak-politik.

Fase 1: Det lange tilløb, 1990-2001

Den første fase i den danske beslutningsproces kan opfattes som ét langt tilløb, hvor ingen af de danske aktører kunne vide, at resultatet ville blive en krig mod Irak, men hvor sporet – set retrospektivt – pegede i denne retning. Første fase startede med den første golfkrig, og den sluttede med angrebet på USA den 11. september 2001. Udgangspunktet var USA's politik over for Irak. Denne politik kan indledningsvis karakteriseres som inddæmningspolitik, idet politikken i slutningen af 1990'erne ændredes til regimeskifte.

Nedenfor vil USA's politik blive belyst i hovedtræk. Desuden vil det blive beskrevet, hvordan den danske politik blev formuleret i lyset af især USA's politik. Først vil USA's inddæmningspolitik samt USA's beslutning i begyndelsen 1998 om at lancere et angreb mod Irak blive belyst. Dernæst vil den danske regerings beslutning om at levere et Hercules-transportfly til operationen blive fremstillet. I forlængelse heraf vil den danske politik op til det britisk-amerikanske angreb på Irak i december 1998 blive belyst. Endelig vil den danske Irak-politik mellem 1998 og 2001 blive karakteriseret.

Efter den første golfkrig formulerede Bush-administrationen et mål om at gennemføre et regimeskifte i Irak, og i maj måned 1991 bevilligede Kongressen i hemmelighed 100 millioner dollars til dette formål. Samtidig fulgte Bush-administrationen og fra 1993 Clinton-administrationen en inddæmningspolitik overfor Irak med tre elementer: militært pres, økonomiske sanktioner og afvæbning gennem våbeninspektioner. Det militære pres bestod i, at USA erklærede et område i det nordlige Irak samt et område i det sydlige Irak som sikre zoner. Dermed forbød USA – sammen med flere af dets koalitions partnere – Irak at overflyve de to områder. Formålet var at beskytte de irakiske kurdere, der boede i nord, samt de shiamuslimske irakere, der boede i syd. Gennem 1990'erne gennemførte USA og Storbritannien ligeledes et antal luftangreb mod Iraks luftforsvarsinstallationer, idet etableringen af disse installationer var i strid med de våbenhvilebestemmelser, der blev formuleret som afslutning på den første golfkrig. Den økonomiske del af inddæmningspolitikken bestod i etablering af handelssanktioner. Umiddelbart efter Irak havde invaderet Kuwait, vedtog FN den 6. august 1990 resolution 661, hvorved FN pålagde samtlige dets medlemslande at afbryde deres økonomiske forbindelser med Irak.⁴²⁹ Efter Irak var drevet ud af Kuwait, blev disse sanktioner forlænget, og op gennem 1990'erne bidrog bl.a. disse sanktioner – men også regimets politik over for egne borgere – til at udsulte den irakiske befolkning. Det var bl.a. på den baggrund, at FN i 1996 vedtog det såkaldte Olie-for-Mad-program, således at

429 FN 1990, "Resolution 661", 6. august 1990.

Irak kunne eksportere olie til udlandet for til gengæld at modtage mad og medicin.

Det tredje element i den amerikanske inddæmningsstrategi over for Irak var som nævnt afvæbning gennem våbeninspektioner. Dette element blev hjulpet på vej af FN's Sikkerhedsråd, som vedtog resolution 687 den 3. april 1991. Denne skulle siden blive en nøgleresolution, og en central passage skal derfor citeres. FN:

"Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of:

- a. All chemical and biological weapons and all stocks of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities related thereto;
- b. All ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and related major parts and repair and production facilities;"⁴³⁰

Irak skulle således ødelægge alle dets kemiske og biologiske våben samt missiler med en rækkevidde på mere end 150 kilometer. Dertil kom, at Irak blev pålagt ikke at udvikle eller producere kernevåben, ligesom det skulle overdrage relevant materiel vedrørende kernevåben til Det Internationale Atomenergi Agentur (International Atomic Energy Agency, IAEA). For at sikre at disse påbud blev overholdt af Irak nedsatte FN en "specialkommission" (Special Commission, UNSCOM), der sammen med IAEA skulle foretage inspektioner i Irak, således at FN's Sikkerhedsråd kunne blive betrygget i, at Irak havde bortskaffet alt det omtalte materiel. Når og hvis dette skete, ville de økonomiske sanktioner mod

⁴³⁰ FN 1991, "Resolution 687", 3. april 1991.

regimet blive ophævet. Mellem 1991 og 1998 foretog UNSCOM på baggrund af ovenstående mere end 250 inspektioner af, hvorvidt der fortsat eksisterede biologiske og kemiske våben i Irak. I den forbindelse lykkedes det at afsløre eksistensen af bl.a. 48 langræk-kende missiler (hvis rækkevidde således var længere end de tillad-te 150 kilometer), diverse kemiske sprænghoveder, en meget stor mængde kemisk ammunition, yderligere kemisk materiel samt biologisk våbenfaciliteter. Samtidig lykkedes det IAEA at demon-tere og bortskaffe Iraks atomprogram.

I slutningen af 1990'erne opstod der i FN's Sikkerhedsråd uenig-hed om, hvornår inspektionerne skulle afvikles. På den ene side var de to permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet USA og Storbritannien af den opfattelse, at inspektionerne skulle fortsæt-te, indtil Irak opfyldte kravet om fuldstændig afvæbning. Over for dette stod de tre andre permanente medlemmer af Sikkerhedsrå-det, Frankrig, Rusland og Kina. De var af den opfattelse, at tiden var kommet til en forhandlingsløsning med Irak med henblik på at hæve sanktionerne. Samtidig med at disse diskussioner fandt sted, skærpedes situationen i Irak. Våbeninspektørerne oplevede løbende chikane fra irakiske myndigheder, og der havde gennem årene været flere tilfælde, hvor inspektørerne blev forhindret i at udføre deres arbejde. I 1997 blev situationen yderligere skærpet, da FN's Sikkerhedsråd, efter at det irakiske militær havde rettet våben mod inspektørerne, i oktober måned valgte at vedtage en ny resolution, 1134, der fordømte den irakiske optræden og samtidig fremsatte krav om, at regimet gav våbeninspektørerne adgang til alle relevante lokaliteter, dokumenter mv.⁴³¹ Den 23. januar 1998 forlød det imidlertid, at UNSCOM igen var blevet nægtet adgang til relevante lokaliteter, hvilket førte til en skarp reaktion fra USA's side. Præsident Clinton erklærede, at USA's tålmodighed var brugt op, og den 11. februar modtog Danmark en officiel henvendelse fra den amerikanske militære øverstbefalende for NATO (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR), Wesley Clark, der fore-spurgte, om Danmark var indstillet på at levere et militært bidrag

431 FN 1997, "Resolution 1134", 23. oktober 1997.

til en amerikansk anført militæroperation mod Irak. Konkret var USA interesseret i en korvet, en minestryger eller et transportfly.

Efter at Poul Nyrup Rasmussens SR-regering havde drøftet den amerikanske henvendelse med Folketingets øvrige partier, valgte regeringen at besvare SACEUR's henvendelse imødekommande. Det er imidlertid værd at opholde sig lidt ved begrundelsen for den imødekommande danske stillingtagen, da denne få år senere kom til at spille central rolle i debatten om Danmarks bidrag til invasionen af Irak i 2003. Efter at have modtaget den amerikanske henvendelse gjorde embedsmændene i Udenrigsministeriet status over våbeninspektørernes arbejde siden 1991. Ifølge ministeriet havde UNSCOM opnåede væsentlige resultater, hvilket var positivt. Det var således lykkedes at komme meget langt i arbejdet med at afvæbne Irak, selvom det først var i 1995 – fire år efter arbejdets begyndelse – at det var lykkedes at lokalisere Iraks biologiske våbenprogram. Samtidig var det opfattelsen i ministeriet, at Irak på det aktuelle tidspunkt – dvs. omkring årsskriftet 1997-98 – reelt forhindrede våbeninspektørerne i at udføre deres arbejde. Det var heller ikke til at vide, om eller hvornår FN's Sikkerhedsråd ville vedtage en resolution, der gav Irak en sidste chance for at imødekomme FN's pålæg inden en militær operation blev indledt. På den baggrund forklarede daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen den 16. februar 1998 på en pressebriefing, at situationen i Irak var "af uhyggelig karakter", og at problemet var Iraks masseødelæggelsesvåben. Herefter fortsatte Helveg Petersen, at det efter hans opfattelse var "nødvendigt, at der sættes en stopper for denne produktion".⁴³²

Regeringen var med andre ord indstillet på at anvende magt over for Irak, og argumentet var, at regimet var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Spørgsmålet var imidlertid, om der forelå et retligt grundlag for et indgreb. Ifølge Udenrigsministeriets juridiske tjeneste var dette tilfældet. Således argumenterede ministeriets jurister for den opfattelse, at den ovenfor citerede resolution 687 fra 1991 gjorde våbenhvilen efter den første golfkrig betinget

⁴³² Referat, StF.3, UM, "Pressebriefingen den 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

af, at der bestod et reelt samarbejde mellem Irak og våbeninspektørerne med henblik på bortskaffelse af masseødelæggelsesvåbnene:

"Overholdes betingelserne ikke, kan der skrides ind over for Irak – om nødvendigt med magt for at sikre betingelserne opfyldt.

Dette fremstår ganske klart, når den lange serie af Irak-resolutioner og andre vedtagelser i Sikkerhedsrådet fra de senere år betragtes under ét. En sammenhængende læsning efterlader ingen tvivl om, hvordan Sikkerhedsrådet vurderer Iraks obstruktionspolitik."⁴³³

Videre var det vurderingen i Udenrigsministeriets juridiske tjeneste, at medlemmerne af FN havde autorisation til at anvende magt, sådan som det var formuleret i Sikkerhedsrådets resolution 678 fra 1990.

I begyndelsen af 1998 var det dermed SR-regeringens opfattelse, at det var "nødvendigt" at sætte "en stopper" for Iraks produktion af masseødelæggelsesvåben. Samtidig var det Udenrigsministeriets juridiske vurdering, at resolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) leverede et tilstrækkeligt juridisk grundlag for et militært indgreb, idet Irak op gennem 1990'erne ikke havde overholdt våbenhvilebetingelserne. Helt begejstret for argumentationen synes Udenrigsministeriet dog ikke at have været: "Grundlaget kan forsvares", hed det således i en skrivelse, udenrigsministeren blev udstyret med forud for et møde i Regeringens Koordinationsudvalg.⁴³⁴

Den 17. februar 1998 præsenterede den radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen Folketinget for beslutningsforslag nr. B 114 om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten. Konkret foreslog regeringen, at Danmark skulle le-

433 Talepunkter, JT.1, UM, "Dansk militært bidrag til en multinationalindsats i Mellemøsten", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

434 Skrivelse, N.2, UM, "Til møde i regeringens koordinationsudvalg 16. februar", 16. februar 1998, pk. 5, j.nr.6.U.591, UM.

vere et C-130 Hercules-fly til den påtænkte mission.⁴³⁵ Regeringens argumentation lå i forlængelse af Udenrigsministeriets argumentation, at der var et retligt grundlag for et indgreb, idet Irak ikke havde overholdt våbenhvilebetingelserne, og at sikkerhedsrådsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) fortsat stod ved magt. Samtidig understregede regeringen, at anvendelse af militær magt var acceptabel, såfremt der var tale om "en målrettet og proportional" operation. Sluttelig indgik det i regeringens argumentation, at Danmarks tilslutning lå i forlængelse af den eksisterende danske politik over for Irak, og at Danmark havde tradition for at arbejde imod spredning af masseødelæggelsesvåben. Forslaget blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget bestående af de to regeringspartier Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre samt den borgerlige opposition, dvs. Venstre, Det Konservative Folkeparti, Fremskridtspartiet, Centrum-Demokraterne og Dansk Folkeparti. Imod stemte Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og fem socialdemokrater. De fem socialdemokrater, der stemte imod beslutningsforslag nr. B 114, vidner om, at beslutningen ikke var helt ukontroversiel i Socialdemokratiet. Det fremgår da også af den socialdemokratiske folketingsgruppes mødeprotokol, at daværende finansminister og senere udenrigsminister Mogens Lykketoft under drøftelserne af beslutningsforslag nr. B 114 havde slået fast, at selvom det ikke var nogen nem beslutning, så var den nødvendig: "Ellers svækker vi muligheden for at regere et land".⁴³⁶

Med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 114 af 17. februar 1998 var Danmark klar til at bidrage til et angreb på Irak, men angrebet udeblev i første omgang. Under et møde i Bagdad lykkedes det således FN's generalsekretær Kofi Annan at indgå en aftale med Saddam Hussein om, at våbeninspektørerne skulle have fri og uhindret adgang til at gennemføre de inspektioner, som FN havde vedtaget. Samarbejdet varede dog kort. I sensommeren 1998 opstod der endnu en krise i forholdet mellem Irak og vå-

435 Folketinget 1998, "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998.

436 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 17. februar 1998 kl. 11.30", 17. februar 1998, Forhandlingsprotokol 1998, bd. I, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

beninspektørerne, og endnu en gang truede USA med et angreb. Herefter bekræftede Danmark, at det danske tilbud om at stille et Herkules-fly til rådighed fortsat stod ved magt. I slutningen af 1998 blev det stadig mere tydeligt, at et angreb var forestående. I november måned udtalte Bill Clinton offentligt, at det var USA's vedtagne politik at fjerne Saddam Hussein fra magten i Irak. Dette skete i forbindelse med vedtagelsen af Iraqi Liberation Act. Disse oplysninger vakte genlyd i Udenrigsministeriet, for i slutningen af måneden forklarede udenrigsminister Niels Helveg Petersen i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn, at regeringen så med sympati på at de amerikanske ambitioner om at fremme en demokratisk udvikling i Irak. Da USA sammen med Storbritannien i december 1998 endelig valgte at angribe Irak, blev Danmark ikke anmodet om at levere Hercules-flyet. Danmark bidrog således ikke til operationen. I lyset af den senere udvikling var det afgørende imidlertid, at et flertal i Folketinget tilbage i februar 1998 havde besluttet, at Danmark skulle bidrage til et angreb, og at det indgik i regeringens argumentation, at det retlige grundlag var sikkerhedsrådsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991).

I de følgende år skærpede USA yderligere politikken over for Irak, hvilket kom til udtryk ved, at USA begyndte at anvende tvangsdiplomati over for Irak. Dette betød, at USA intensivere de patruljeringen af flyveforbudszonerne i Nord- og Sydirak, at bombninger af irakiske luftforsvarsinstallationer blev intensiveret, og at det amerikanske udenrigsministerium udpegede en embedsmand til "Special Coordinator for Transition in Iraq". Endelig betød det, at præsident Clinton udpegede et antal oppositionsgrupper i Irak, som kunne modtage støtte fra USA med det formål at destabilisere det irakiske regime. Den skærpede amerikanske kurs blev fulgt i Udenrigsministeriet, og helt overordnet valgte regeringen frem til 2001 at videreføre den politik, som regeringen havde forfulgt frem til det britisk-amerikanske angreb i 1998. Mellem 1998 og regeringsskiftet i 2001 var det således SR-regeringens politik, at beslutningsforslag nr. B 114 af 17. februar 1998 stod ved magt, og at Danmark derfor med kort varsel ville kunne sende et Hercules transportfly til regionen med at bistå i et nyt angreb på Irak. Dette understregede regeringen f.eks. den 3. februar 1999.

Alligevel ses der en vis ændring i den danske politik. I februar 1999 hed det i en notits udarbejdet i Udenrigsministeriet, at der "bestemt ikke" var tradition for, "at Danmark aktivt medvirker til at omvælte regeringer eller regimer i andre lande, hvad enten vi kan lide dem eller ej", og i marts 2000 takkede regeringen nej til en amerikansk anmodning om at bidrage militært til en multinational styrke i Den Persiske Golf. Det danske afslag var dog motiveret af sparsomme ressourcer.

Mellem 1990 og 2001 formulerede skiftende danske regeringer, indledningsvis Poul Schlüters KV-regering og fra 1993 Poul Nyrup Rasmussens SR-regeringer, således en Irak-politik, der lå ganske tæt på USA's politik over for Irak. Under den første golfkrig bidrog Danmark i den internationale blokade med korvetten Olfert Fischer; i 1998 besluttede et stort flertal i Folketinget, at Danmark skulle bidrage med et Hercules-transportfly i tilslutning til USA's forventede angreb på Irak, og et af argumenterne var, at Golfkrigs-resolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) leverede det retlige grundlag for et angreb, mens et andet argument var, at det påtænkte angreb var "målrettet og proportional" i forhold til Iraks brøde; i 1990'erne støttede Danmark den amerikanske politik over for Irak, herunder udtalte udenrigsminister Niels Helveg Petersen i slutningen af 1998, efter at Kongressen havde vedtaget ovenfor omtalte Iraqi Liberation Act, at Danmark havde sympati for USA's bestræbelser på at fremme en demokratisk udvikling i landet; og endelig bekræftede den danske regering i 1999, at beslutningsforslag nr. B 114 af 17. februar 1998 fortsat stod ved magt efter det amerikansk-britiske angreb på Irak i slutningen af året.

Fase 2: "Med hele vejen", 2001-2002

Den anden fase i det forløb, der førte frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats over for Irak, startede den 11. september 2001 og sluttede et år senere. Afsættet for den danske stillingtagen var igen den amerikanske politik, og det centrale var formuleringen af den såkaldte Bush-doktrin om præventiv krigsførelse. Nedenfor vil denne politik blive belyst i hovedtrækkene, ligesom Udenrigsministeriets umiddelbare reaktion på USA's forventede politik efter 11. septem-

ber 2001 vil blive beskrevet. Herefter følger en beskrivelse af, hvordan USA og Storbritannien omkring årsskiftet 2001-2002 rettede fokus mod Irak, og hvordan Anders Fogh Rasmussens VK-regering efterfølgende justerede den danske politik i lyset af USA's politik. Dette efterfølges af statsminister Anders Fogh Rasmussens første besøg som regeringschef i Washington i marts 2002, hvor han drøftede spørgsmålet om Irak først med præsident Bush i Det Hvide Hus og efterfølgende med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz i Pentagon.

Den 11. september 2001 blev USA angrebet af terrornetværket al-Qaeda. Fire fly blev kapret, mens de var i luften; to af flyene ramte World Trade Centers tvillingetårne i New York; et tredje fly blev sendt ind i det amerikanske forsvarsministerium Pentagon; mens det fjerde fly styrtede ned i Pennsylvania. Angrebet kom som et chok for både USA og resten af verden, og snart efter ændrede den amerikanske Bush-administration trusselsbillede. Allerede i 1990'erne var amerikanske beslutningstagere blevet opmærksomme på det, de identificerede som 'slyngelstater' ("rouge states"). Det var stater, der havde et autoritært styre, og som ifølge USA truede freden, bl.a. fordi flere af dem producerede masseødelæggelsesvåben.⁴³⁷ Bush-administrationens nye trusselsbillede og spørgsmålet om slyngelstater blev formuleret i præsident Bushs 'State of the Union'-tale, han holdt i Kongressen den 29. januar 2002. I talen formulerede præsidenten sig om regimer, der sponserede terror, og han nævnte Nordkorea og Iran som to eksempler på sådanne lande. Irak var også i præsidentens søgelys, og specifikt om Irak, forklarede Bush:

"Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens – leaving the

437 Om "slyngelstater" ("rogue states") og international sikkerhed efter 1990 se kapitel 3 ovenfor.

bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.”⁴³⁸

I talen karakteriserede præsidenten et triumvirat bestående af Nordkorea, Iran og Irak som 'Ondskabens Akse' ("Axis of Evil"). Samtidig forklarede Bush, at han ikke agtede at afvente et nyt angreb på USA, men derimod var villig til at handle præventivt:

"I will not wait on events, while dangers gather. I will not stand by, as peril draws closer and closer. The United States of America will not permit the world's most dangerous regimes to threaten us with the world's most destructive weapons.”⁴³⁹

Den nye amerikanske sikkerhedsstrategi blev kendt som Bush-doktrinen, og den havde tre elementer: unilateralisme, overvældende militær styrke og præventiv krig. Rationalet bag doktrinen var følgende: Da omkostningerne ved et angreb på USA var uacceptabelt høje, var USA indstillet på at lancere præventive angreb. Da USA ikke kunne regne med, at andre lande ville bistå USA i sådanne angreb, måtte USA være indstillet på at agere unilateralt eller med en mindre gruppe af lande, der støttede USA. Og for at være i stand til at gøre dette, måtte USA være i besiddelse af overvældende militær magt. Ifølge Bush-administrationens strategipapir var det USA's ambition at styrke den liberale verdensorden, herunder var det USA's ambition at fremme demokrati, frihed, menneskerettigheder, frihandel osv.⁴⁴⁰

I Danmark var det politiske system i chok over terrorangrebet, og umiddelbart efter angrebet udtalte statsminister Poul Nyrup

438 Bush 2002, "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002.

439 Bush 2002, "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002.

440 Om udredningens forståelse af begrebet "unilateralisme" samt den "liberale verdensorden" efter 1990 se kapitel 3 ovenfor, der også rummer henvisninger til Bush-doktrinen.

Rasmussen, at Danmark i den kamp, der måtte følge, ville stå last og brast med USA. Nyrup Rasmussens måske mest citerede formulering i den sammenhæng faldt den 21. september 2001, hvor han i solidaritet med USA udtalte, at Danmark ville være ”med hele vejen”.⁴⁴¹ Den 27. september 2001 – godt og vel to uger efter angrebet på USA – skrev Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen et notat om terrorangrebets konsekvenser for dansk udenrigspolitik. At notatet blev viderebragt til Regeringens Sikkerhedsudvalg og udsendt til samtlige danske ambassader siger måske noget om notatets vigtighed. Notatet rummede to mulige scenarier. Det positive scenarie var, at USA gennem de seneste par uger havde indset det nødvendige i at agere multilateralt i kampen mod terror. Indlejret i dette scenarie var en forestilling om, at USA i de kommende år kom ville belønne de lande, der støttede USA i den globale krig mod terror. Det negative scenarie var mere dystert. Det bestod i, at USA ville udvide krigen mod terror til at omfatte Irak; at den internationale koalition, som aktuelt bestod, ville gå i opløsning, og at forholdet mellem USA og Europa ville blive anstrengt. Endelig indgik det i det negative scenarie, at amerikansk isolationisme ville være tiltagende. Stillet over for disse to scenarier måtte det ifølge Friis Arne Petersen være i dansk interesse at fremme det positive scenarie og dermed forsøge at fastholde USA på den multilaterale kurs. Dette skulle Danmark gøre ved at forsikre USA om Danmarks fortsatte støtte og opbakning. Problemet var, at USA muligvis ønskede at gøre Irak til det næste mål, men netop derfor måtte Danmark forsøge at gøre sin indflydelse gældende i USA med henblik at fremme den multilaterale kurs. Dette skulle vise sig at blive et centralt element i den danske politik helt frem til marts måned 2003.

I tiden efter angrebet på USA i 2001 blev spørgsmålet ofte rejst, om Irak var det næste mål i USA's krig mod terror, og som det ses, var Udenrigsministeriets ledelse også bekendt med den mulighed

441 Larsen, Steen, ”Nyrup: Vi er med USA hele vejen”, *Berlingske Tidende*, 21. september 2001. Ordene var møntet på USA's krav til Afghanistan om at udlevere Osama bin Laden, men handlede også mere generelt om Danmarks støtte til USA's terrorbekæmpelse. Se også Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen.

kort tid efter 11. september. De fleste oplysninger, der tilgik Udenrigsministeriet, tydede dog på, at det ikke var tilfældet. For det første var USA travlt optaget af krigen i Afghanistan, og samtidig forlød det fra flere udstationerede danske diplomater, at der ikke forelå dokumentation for, at Irak havde forbindelse til al-Qaeda. I begyndelsen af november 2001 forklarede endvidere den amerikanske udenrigsminister Colin Powell på et møde med EU's udenrigsministre i New York, at USA var bevidst om, at det ville vække modstand i den arabiske verden, hvis USA udvidede krigen mod terror til andre arabiske lande. Dertil kom, forklarede Powell, at USA ikke havde nogen plan for et angreb mod Irak. I første række blev danske politikere derfor betrygget i den forståelse, at USA ikke nærrede et ønske om at inddrage Irak i krigen mod terror.

I slutningen af 2001 ændrede USA og siden Storbritannien signaler med hensyn til Irak. Den 21. november 2001 anmodede præsident Bush den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld om at se på den amerikanske plan for en krig mod Irak. Allerede samme dag modtog den danske ambassade i Washington en uformel forespørgsel fra USA. Den amerikanske regering ønskede at vide, om Danmark var indstillet på at levere humanitære og andre bidrag til indsatsen i Afghanistan. Samtidig blev Irak nævnt som et muligt fremtidigt mål i kampen mod terror. Det danske svar lød, at Danmark overvejede at bidrage til indsatsen i Afghanistan, men uanset hvor uformel forespørgslen var, så signalerede den over for den danske regering, at Irak var kommet i USA's søgelys. Dette blev endnu mere tydeligt efter årsskiftet. I marts hed det følgende i en indberetning fra ambassaden i Washington: "Irak: Mens vi venter". Budskabet var, at USA førte en tosporet politik over for Irak. For det første anlagde USA i regi af FN, men også uden om FN, et diplomatisk pres på Irak. For det andet anlagde USA et militært pres på regimet i Bagdad.⁴⁴² I begyndelsen af marts 2002 modtog Udenrigsministeriet yderligere oplysninger. Det hed i en indberetning, at der i "realiteten" med George Bushs ovenfor citerede State of the Union-tale var "truffet beslutning om, at status quo

⁴⁴² Indberetning, amb. Washington til UM nr. 170, "Irak: Mens vi venter", 4. marts 2002, pk. 36, j.nr.179.D.3.a., UM.

med hensyn til Irak ikke skal opretholdes.”⁴⁴³ Efterfølgende, den 19. marts 2002, sendte ambassadør Ulrik Federspiel en indberetning til Udenrigsministeriet, hvori det hed, at præsident Bush havde udtalt, at Saddam Hussein ”er et problem. Og vi vil tage os af ham.”⁴⁴⁴ Umiddelbart herefter begyndte Udenrigsministeriet at modtage oplysninger om, at Storbritannien ligeledes havde skærpet kursen mod Irak. Ifølge ministeriets oplysninger var det imidlertid en forudsætning for britisk støtte til et angreb mod Irak, at aktionen skulle være FN-sanktioneret, og at formålet var afvæbning – ikke regimeskifte. Samtidig skulle en aktion være begrundet i truslen fra de irakiske masseødelæggelsesvåben.

Omtrent samtidig med at USA og Storbritannien rettede opmærksomheden mod Irak, blev spørgsmålet om Iraks masseødelæggelsesvåben stadig mere centralt for den danske regering. Således indsamlede danske myndigheder også oplysninger om dette emne. Det generelle billede i begyndelsen af 2002 – baseret på våbeninspektørernes rapporter, informationer tilgået regeringen via NATO og FE – var, at Irak efter alt at dømme havde visse lagre af biologiske og kemiske våben, havde genstartet dets missilprogram, fortsat syntes at nære ambitioner om at erhverve sig kernevåben, og endelig var det opfattelsen, at våbeninspektørerne arbejdede under vanskelige vilkår, og at de næppe ville være i stand til at løse problemet med de irakiske våben.

Det var i denne situation, at Anders Fogh Rasmussen i slutningen af marts måned 2002 var på besøg i Washington. Overhovedet havde det været VK-regeringens erklærede politik helt fra regeringens første dage, at Danmark skulle stå sammen med USA i det, der tegnede til at blive en langstrakt kamp mod terrorisme. Således hedder det i et talepapir, som Anders Fogh Rasmussen var i besiddelse af, da han skulle interviewes af Morgenavisen Jyllands-Posten i midten af december 2001: ”Men jeg kan slå fast:

443 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 187, ”Irak”, 7. marts 2002, pk. 3, j.nr.AD. SAG.179.D.3.a., UM.

444 Depeche, amb. Washington til UM nr. II, ”Bush-doktrinerne”, 19. marts 2002, pk. 14, j.nr.5.T.104, UM.

Regeringen vil støtte USA hele vejen”.⁴⁴⁵ Dette var helt i overensstemmelse med VK-regeringens regeringsgrundlag fra 2001, hvori det hed: ”I kampen mod international terrorisme vil Danmark vise fuld solidaritet og villighed til at yde sit bidrag, herunder på det militære område. Tæt forbundet hermed er en styrket indsats mod spredning af masseødelæggelsesvåben.”⁴⁴⁶ I Det Hvide Hus mødtes Fogh Rasmussen med præsident Bush, vicepræsident Dick Cheney, udenrigsminister Colin Powell og den nationale sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice. Bush nævnte under mødet, at USA ikke havde konkrete planer om at angribe Irak, men:

”når Saddam Hussen var frataget magten, ville verden være et bedre sted. Hvis præsidenten sagde ’go’ – så ville man gå i gang, og så mistede han magten. Der ville ikke blive tale om et halvhjertet forsøg. Det ville være hele vejen til Bagdad”.⁴⁴⁷

Mødet mellem George W. Bush og Anders Fogh Rasmussen var en stor succes, og de to politikere havde efter alt at dømme en god kommunikation. Efter mødet mindede ambassadør Federspiel da også embedsmandskollegerne i Danmark om, at Bush havde omtalt relationen mellem dem på følgende vis: ”we are soul mates”.⁴⁴⁸

Da Anders Fogh Rasmussen efter besøget i Washington orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om mødet, forklarede statsministeren, at han ikke havde drøftet ”nogen konkrete planer for indgriben i Irak i det fortsat hypotetiske tilfælde, at det internationale samfund ikke fik held til at sætte en stopper for Iraks vå-

445 Talepunkter, STM ”Interview med Jyllands-Posten om den internationale sikkerhedspolitiske situation”, 14. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM. Det skal understreges at det er usikkert, om Anders Fogh Rasmussen benyttede talepunktet i interviewet med avisens journalist.

446 Statsministeriet 2001, ”Vækst, velfærd – fornyelse”, november 2001.

447 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 252, ”Møde mellem Anders Fogh Rasmussen og præsident George W. Bush i Det Hvide Hus den 25. marts 2002”, 28. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

448 Brev, Ulrik Federspiel, UM til Per Poulsen-Hansen, STM, 2. april 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

benprogrammer.”⁴⁴⁹ Samtidig forklarede Fogh Rasmussen, at hans samtalepartnere havde udtrykt bekymring over det irakiske regimes forsøg på at skaffe sig masseødelæggelsesvåben.

Anders Fogh Rasmussen havde dog deltaget i et andet møde i USA, som han ikke fandt anledning til at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn om. To dage efter at statsministeren havde mødt Bush i Det Hvide Hus den 25. marts, holdt han den 27. marts et møde i det amerikanske forsvarsministerium Pentagon med deltagelse af blandt andre den amerikanske viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, formanden for de amerikanske værnschefer samt den amerikanske ambassadør i Danmark Stuart Bernstein. Fra dansk side deltog endvidere Statsministeriets departementschef Nils Bernstein, ambassadør Ulrik Federspiel, statsministerens udenrigs- og forsvarspolitiske rådgiver Per Poulsen-Hansen samt en forsvarsattaché. Under dette møde anførte Anders Fogh Rasmussen, at Saddam Hussein havde anvendt kemiske våben mod sin egen befolkning, og at Irak under Hussin havde forbrudt sig mod mindst ni sikkerhedsrådsresolutioner. Man måtte derfor kræve af Saddam Hussin, at Irak samarbejdede med våbeninspektørerne. Herefter udtalte Fogh Rasmussen: ”Hvad der skulle ske i den hypotetiske situation, at dette krav ikke blev opfyldt, ville vise sig.”⁴⁵⁰ Samtalen drejede sig også om, at konsekvensen af en invasion og afvæbning af Saddam Hussein ville medføre et regimeskifte, hvilket Anders Fogh Rasmussen erklærede sig enig i. Endvidere drøftede mødedeltagerne spørgsmålet om Danmarks stilling i en eventuel konflikt. Hertil udtalte Anders Fogh Rasmussen, at

”Danmark vil til sin tid utvivlsomt yde sin støtte. Der måtte blot være fornødent offentligt be-

449 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 9. april 2002 kl. 15.30”, 9. april 2002, pk. 1, j.nr.3.E.92-2002, UM.

450 Referat, STM, ”Statsministeren møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002”, 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

visgrundlag for, at Saddam besad og udviklede masseødelæggelsesvåben.”⁴⁵¹

I tilslutning til spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben opfordrede Anders Fogh Rasmussen USA til i FN at fremlægge dets beviser for, at Irak var i besiddelse af sådanne våben. Gjorde USA det, kunne statsministeren ”ikke se, at man fra europæisk side skulle ville forholde en hensigtsmæssig amerikansk handlemåde sin støtte.”⁴⁵²

Med mødet i Pentagon stod det klart, at Anders Fogh Rasmussen:

1. opfordrede det internationale samfund og USA til give Saddam Hussein et ultimatum om at samarbejde med FN’s våbeninspektører;
2. var enig i, at en invasion ville resultere i et regimeskifte i Irak. Over for Folketingets Udenrigspolitiske Nævn udtalte statsministeren imidlertid gennemgående, at målet med invasion for Danmark var afvæbning (se nedenfor);
3. udtalte, at Danmark til sin tid ”utvivlsomt” ville støtte en ”hensigtsmæssig amerikansk handlemåde”, forudsat USA havde fremlagt beviser for, at Irak besad masseødelæggelsesvåben.

I 2015 blev spørgsmålet rejst, om Anders Fogh Rasmussen på mødet i Pentagon reelt forpligtede Danmark til at støtte USA i den krig mod Irak, der blev indledt et år senere.⁴⁵³ Dette er ikke udredningens opfattelse. Der er således intet i referatet fra mødet, der understøtter den forståelse, at statsministeren gav tilsagn om dansk støtte til USA i tilfælde af krig. Som nævnt fremgår det af

451 Referat, STM, ”Statsministeren møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002”, 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

452 Referat, STM, ”Statsministeren møde med viceforsvarsminister Poul Wolfowitz, Pentagon, 27. marts 2002”, 29. marts 2002, Sikkerhedsarkivet, STM.

453 Bæksgaard, Anders, ”Hemmeligt notat: Fogh varslede støtte til USA et år før Irakkri-gen”, *Politiken*, 2. juli 2015.

referatet, at Danmarks støtte ifølge Fogh Rasmussen forudsatte, at USA fremlagde beviser for Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Derved holdt statsministeren Danmarks handlemuligheder åbne over for USA, ganske som han flere gange holdt regeringens handlemuligheder åbne over for den hjemlige opposition ved at undvige at besvare oppositionens spørgsmål med bemærkninger om ikke at forholde sig til hypotetiske spørgsmål. Forpligtede Anders Fogh Rasmussen ikke Danmark på deltagelse i en fremtidig krig, så er det dog samtidig udredningens vurdering, at han på mødet med Wolfowitz var med det at lægge et spor, der i stigende grad gjorde det politisk vanskeligt for Danmark at vende ryggen til USA tilfælde af krig. I den forstand var mødet i Pentagon med til at forme den endelige beslutning i retning af dansk krigsdeltagelse. Sluttelig er mødet i Pentagon interessant, fordi Anders Fogh Rasmussen efterfølgende undlod at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn om mødet. Udredningen har spurgt Anders Fogh Rasmussen, hvorfor han ikke orienterede Nævnet om mødet. Dette havde Anders Fogh Rasmussen ikke noget svar på.⁴⁵⁴ Til gengæld orienterede han Nævnet om mødet med Bush. Ifølge statsministeren var den politiske ledelse bekymret over Iraks bestræbelser på at producere masseødelæggelsesvåben. Samtidig forklarede statsministeren, at han ikke havde diskuteret ”konkrete planer for indgriben i Irak” med den amerikanske præsident. Derimod undlod Anders Fogh Rasmussen at oplyse Det Udenrigspolitiske Nævn om, at hensigten med en mulig amerikansk ledet aktion var at skabe regimeskifte i Irak. Dette er interessant, idet Anders Fogh Rasmussen over for den danske offentlighed stedse fastholdt, at hensigten fra dansk side var at afvæbne Irak.

Fase 3: “Other necessary means might be called for”, sept. 2002-jan. 2003

Tredje fase i beslutningsforløbet fandt sted mellem september 2002 og januar 2003. For det første skærpede USA endnu en gang kursen over for Irak, hvilket førte til, at USA lancerede en kampag-

454 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

ne med det dobbelte formål at få FN til at vedtage en resolution og Kongressen til at bemyndige et angreb på Irak (tvangsdiplomati); for det andet præsenterede USA og Storbritannien det internationale samfund for deres beviser på, at Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben; for det tredje opbyggede USA en koalition af lande, der var villige til at støtte et USA-ledet angreb på Irak. I lyset af denne udvikling skærpede også Danmark sin Irak-politik. Regeringen fastholdt i ord og tale den multilaterale tilgang til Irak, og Danmark forblev således på FN-sporet med den erklærede hensigt at afvæbne Irak gennem nye våbeninspektioner. Hvad angik Iraks mulige besiddelse af masseødelæggelsesvåben placerede statsminister Anders Fogh Rasmussen regeringen tæt på de officielle amerikanske og britiske udsagn om, at Irak reelt var i besiddelse af sådanne våben. I forlængelse af dette tilbød Danmark i oktober 2002 et militært bidrag til en invasion af Irak, såfremt en beslutning herom var "forankret" i FN. Nedenfor vil disse spørgsmål blive belyst. Desuden vil regeringens videregivelse af oplysninger til Det Udenrigspolitiske Nævn blive behandlet.

Først et par ord om USA's Irakpolitik i slutningen af 2002. USA's Irakpolitik blev skærpet i sensommeren 2002, hvilket indledningsvis kom til udtryk gennem taler af fremtrædende repræsentanter for Bush-administrationen. I august 2002 argumenterede vicepræsident Dick Cheney således i en tale for nødvendigheden af en invasion af Irak, og efterfølgende udtalte Condoleezza Rice i et ligeledes offentligt arrangement, at "den rygende pistol" ("the smoking gun"), der beviste Saddam Husseins intentioner, ikke gerne skulle være en "paddehattesky" ("mushroom cloud"). Formålet med de skærpede udmeldinger var dobbelt: for det første at få FN's Sikkerhedsråd til at vedtage en resolution indeholdende et krav om, at Irak skulle genoptage samarbejdet med våbeninspektørerne (Cheney var dog imod FN-sporet); for det andet at få den amerikanske Kongres til at vedtage en resolution, der gav den amerikanske administration mulighed for at anvende magt mod Irak med henblik på at få Irak til at opgive regimets masseødelæggelsesvåben. Bestræbelserne på at påvirke FN blev indledt den 12. september 2002, da præsident Bush i en tale til FN's Generalforsamling udtalte, at Irak gentagne gange havde forbrudt sig mod FN's sikker-

hedsrådsresolutioner; at Irak udviklede dets biologiske våben; at regimet genopbyggede og ekspanderede dets kemiske våben; og at regimet var i stand til at producere en atombombe i løbet af et år. Bush satte to streger under sit budskab med følgende ord: "The first time we may be completely certain he has a nuclear weapon is when, God forbid, he uses one."

Ifølge Bush befandt FN sig i et vanskeligt og definerende øjeblik ("defining moment"). Organisationens troværdighed stod på spil, og Generalforsamlingen måtte derfor beslutte sig for, hvilke konsekvenser det skulle have, når lande som Irak afviste at overholde FN's sikkerhedsrådsresolutioner. Spørgsmålet var, spurgte Bush, om FN var på vej til at blive irrelevant, og netop spørgsmålet om FN's relevans var ganske ømtåleligt i årene omkring 2002 – kort tid efter fiaskoerne i Somalia, Rwanda og Bosnien.⁴⁵⁵ Knap en måned senere forsøgte George W. Bush at påvirke Kongressen. I en tale i Cincinnati, Ohio, gentog præsidenten budskabet fra talen til FN's Generalforsamling kort forinden. Således forklarede præsidenten, at det irakiske regime var i besiddelse af og producerede kemiske våben, og at regimet forsøgte at anskaffe atomvåben. Samtidig satte Bush det irakiske regime i forbindelse med terrorister, hvorpå han konkluderede:

"The time for denying, deceiving, and delaying has come to an end. Saddam Hussein must disarm himself – or, for the sake of peace, we will lead a coalition to disarm him."⁴⁵⁶

Herefter opfordrede præsidenten Kongressen til at godkende, at administrationen måtte anvende magt mod Irak. Denne opfordring imødekom Kongressen ni dage senere. I anden halvdel af oktober 2002 stod det således klart, at den amerikanske regering havde Kongressens bemyndigelse til at angribe Irak.

Det var på dette tidspunkt, at de første substantielle dansk-amerikanske drøftelser om et muligt dansk bidrag til en amerikansk

455 Se ovenfor i kapitel 3.

456 Bush 2002, "Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio", 7. oktober 2002.

anført invasion af Irak gik i gang. Disse drøftelser fandt sted omtrent samtidig med, at Bush-regeringen forsøgte at påvirke FN og Kongressen. De indledende drøftelser fandt sted på embedsmandsniveau den 5.-6. september 2002. På et møde i Washington med deltagelse af embedsmænd fra Det Nationale Sikkerhedsråd (NSC) blev Udenrigsministeriets embedsmænd oplyst, at Bush ønskede en multilateral løsning på problemet i Irak, og at præsidenten ville forsøge at få FN til at vedtage en ny resolution, der skulle give Saddam Hussein en sidste chance. Samtidig blev de danske embedsmænd oplyst, at USA allerede nu ville samle en koalition af lande, der i givet fald ville bistå USA ved et angreb på Irak. Endelig blev embedsmændene forklaret, at et angreb tidligst ville kunne finde sted i november måned, dvs. cirka to måneder senere. Efter mødet konkluderede Udenrigsministeriets embedsmænd, "at USA og det internationale samfund ikke kan tillade sig at undlade at foretage sig noget over for Irak."⁴⁵⁷ I begyndelsen af september 2002 stod det således klart for de danske beslutningstagere, at noget måtte ske i forhold til Irak.

Knap en uge senere blev det politiske niveau inddraget. Således førte statsminister Anders Fogh Rasmussen en telefonsamtale med præsident Bush den 9. september 2002. Ifølge kilderne i Statsministeriets arkiv havde Fogh Rasmussen under samtalen to talepapirer på sit bord. Ifølge det ene talepunkt var det efter statsministerens opfattelse "politisk ønskeligt" med en ny sikkerhedsrådsresolution, såfremt Irak skulle invaderes. Til gengæld ville det ifølge statsministeren være "en rent politisk vurdering" i Danmark, om Danmark ville kunne bidrage til en invasion, idet Golfkriseresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) ifølge et flertal i Folketinget i 1998 anført af Nyrup Rasmussens regering fortsat kunne bemyndige et folketingsflertal til at bidrage til et militært angreb på Irak. Ifølge kilderne fra Statsministeriets arkiv opfordrede Anders Fogh Rasmussen under samtalen med Bush til, at alle muligheder for at tilvejebringe en fredelig løsning på krisen omkring Irak blev forsøgt realiseret, herunder opfordrede Fogh

457 Indberetning, amb. Washington til UM, nr. 677, "N.SP-chefens samtaler i Washington den 5.-6. september 2002 – Irak", 6. september 2002, pk. 6, j.nr.105.1.77, UM.

Rasmussen til, at man forsøgte at få et mandat fra Sikkerhedsrådet, der bemyndigede et angreb på Irak. Men samtidig slog Anders Fogh Rasmussen fast, at "the world cannot sit idly by", mens Saddam Hussein oprusted. Desuden udtalte statsministeren, at "other necessary means might be called for", hvis det ikke lykkedes at få Sikkerhedsrådet til at vedtage en ny resolution.⁴⁵⁸ Endelig fremgår det af kildematerialet, at Anders Fogh Rasmussen under samtalen spurgte præsident Bush, om mulige alternativer til Husseins styre. Hertil svarede Bush angiveligt, at det internationale samfund efterfølgende måtte bygge et nyt styre op. Sidstnævnte oplysning er interessant, fordi Anders Fogh Rasmussen i den danske debat flere gange understregede, at formålet med angrebet var afvæbning – ikke regimeskifte.⁴⁵⁹

Tre dage senere, den 12. september 2002 (samme dag som Bush holdt sin tale til FN's Generalforsamling), lagde en lille gruppe embedsmænd i Udenrigsministeriets juridiske afdeling foreløbig sidste hånd på et folkeretsnotat, hvori spørgsmålet blev rejst, om der forelå et tilstrækkeligt folkeretligt grundlag for dansk deltagelse i en invasion af Irak. Ifølge 12.-september-notatet måtte det foretrækkes, at Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution, der bemyndigede magtanvendelse over for Irak. Såfremt Sikkerhedsrådet var fastlåst ville en stiltiende forståelse mellem rådets medlemmer kunne bemyndige magtanvendelse. Kunne der ikke opnås enighed om den ene af disse to modeller, måtte det bero på "et politisk skøn", om de eksisterende resolutioner udgjorde et tilstrækkeligt grundlag. Med 12. september-notatet var der åbnet mulighed for, at Danmark kunne deltage i en krigen uden om FN's Sikkerhedsråd. Det er påfaldende, at den juridiske vurdering i 12. september-notatet svarede ganske nøje til den forståelse, som Anders Fogh Rasmussen havde givet udtryk for i telefonsamtalen med præsident

458 Notat, STM, "Telefonsamtale mellem statsministeren og præsident Bush den 9. september 2002", dok.nr. 68, j.nr.5410-35, STM, jf. pressemeddelelse, STM, "Præsident George W. Bush diskuterer Irak med statsminister Anders Fogh Rasmussen", 9. september 2002, dok.nr. 25, j.nr.5410-35, STM.

459 COREU-meddelelse, STM, "Telephone conversation on 9th September, 2002 between U.S. President Bush and Prime Minister Anders Fogh Rasmussen on Iraq", 9. september 2002, dok.nr. 26, j.nr.5410-35, STM.

Bush tre dage forinden. Spørgsmålet om det juridiske grundlag for den danske deltagelse vil blive beskrevet yderligere nedenfor.

Spørgsmålet om, hvordan det internationale samfund skulle reagere over for Irak, kredsede således i meget høj grad om, hvorvidt regimet var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Da den danske regering helt overvejende kom til at basere sin politik på lysninger om dette spørgsmål fra USA og Storbritannien, er det relevant kort at beskrive USA's og Storbritanniens bidrag til denne debat. Historien er i korthed følgende: I september og begyndelsen af oktober 2002 offentliggjorde amerikanske og britiske myndigheder følgende indflydelsesrige rapporter samt et brev:

- "A Decade of Deception and Defiance", State Department.
- "Iraq – Key WMD Facilities – an Operational Support Study", Pentagon.
- "Iraq's Weapons of Mass destruction" ("The Dossier"), The British Government.
- "Iraq's Continuing Program for Weapons of Mass Destruction", National Intelligence Estimate (NIE), USA.
- "Iraq's Weapons of Mass destruction Programs", CIA.
- Brev fra CIA-direktør, George Tenet, med yderligere oplysninger.

Konklusionerne i disse rapporter var, at Irak ikke havde bortskaffet dets biologiske og kemiske våben, og at Irak fortsat var i besiddelse af et antal missiler, hvilket var i strid med FN's resolutioner; at Irak havde genoptaget produktionen af ovenstående våbentyper efter afbrydelsen af våbeninspektionerne i 1998; og at Irak havde genoptaget dets atomvåbenprogram. Rapporterne var imidlertid baseret på værste falds-scenarier. Desuden blev tolkningerne strammet ved, at de usikkerhedselementer, der indgik i tolkningerne, og de uenigheder, der eksisterede blandt eksperter, ikke fandt vej til de

offentliggjorte rapporter. Eneste undtagelse fra dette billede var rapporten fra NIE, der eksplicit gjorde opmærksom på usikkerhedselementerne. Nettoresultatet af rapporterne var derfor, at Irak blev identificeret som en trussel mod den regionale fred og sikkerhed samt en trussel mod USA og Storbritannien.

De danske myndigheders informationer om forholdene i Irak stammede hovedsageligt fra Forsvarets Efterretningstjenestes samarbejdspartnere og i særdeleshed fra USA og Storbritannien, og FE gentog ofte samarbejdspartnernes oplysninger i tjenestens indberetninger til Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Således vurderede FE i efteråret 2002, at Irak var i besiddelse af kemiske og biologiske våben, ligesom det var FE's vurdering, at Irak forsøgte at udvikle langtrækkende missiler. Endelig vurderede FE, at Irak havde et ønske om at erhverve kernevåben, men at regimet ikke var i besiddelse heraf. Samtidig begik FE dets egne analyser, og der er eksempler på, at FE var kritisk over for de oplysninger, tjenesten modtog af dets samarbejdspartnere. Eksempelvis var FE på et tidligt tidspunkt kritisk over for historier om, at Irak havde forsøgt at skaffe uran i Niger (det viste sig senere, at historien var usand). Generelt var FE's vurderinger karakteriseret ved,

- at fraværet af faktuelle beviser på Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben blev anset som udtryk for, at regimet slørede dets besiddelse af sådanne våben;
- at FE hyppigt anvendte ord som ”menes”, ”vurderes”, ”tyder på” osv., hvilket understreger, at heller ikke FE havde noget klart billede af situationen i Irak;
- at argumentationen havde karakter af slutninger: Irak producere formentlig masseødelæggelsesvåben, fordi det kunne udledes af, at regimet havde genopbygget diverse produktionsfaciliteter;
- og endelig at de konkrete eksempler på Iraks påståede produktion af masseødelæggelsesvåben blev gengivet ukritisk i FE's rapporter.

Da FE i slutningen af 2000'erne gjorde status over dets indsamling af oplysninger op til Irakkrigen samt videregivelse af oplysninger til regeringen, måtte tjenesten konstatere, at den havde taget fejl bl.a. med hensyn til tilstedeværelsen af masseødelæggelsesvåben. FE konstaterede på den baggrund, at tjenestens konklusioner var "analytiske konklusioner" og som nævnt ikke baseret på faktiske forhold. Som ovenfor anført havde tjenesten over for regeringen dog taget de nødvendige forbehold gennem den hyppige anvendelse af ord som "formentlig", "menes", "vurderes" osv.

Spørgsmålet er, hvordan regeringen viderebragte oplysningerne om Iraks masseødelæggelsesvåben til Det Udenrigspolitiske Nævn og offentligheden? Over for offentligheden udtalte statsminister Anders Fogh Rasmussen gentage gange, at det irakiske regime var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Det var f.eks. statsministerens budskab til Morgenavisen Jyllands-Posten den 6. september 2002: "Jeg er ikke det mindste i tvivl om, at han råder over masseødelæggelsesvåben og ønsker at fremstille dem. Det kan verden ikke være ligeglad med." Da Anders Fogh Rasmussen efterfølgende blev spurgt om beviser for påstanden, svarede han: "Det skulle være mærkeligt, om han ikke har dem. Han har tidligere brugt masseødelæggelsesvåben."⁴⁶⁰ Bag Det Udenrigspolitiske Nævns lukkede døre, faldt udenrigsminister Per Stig Møllers ord imidlertid en kende anderledes. Således forklarede udenrigsministeren den 19. september 2002 til Nævnet, at omfanget af det irakiske regimes masseødelæggelsesvåben var uklart, idet våbeninspektørerne ikke havde foretaget inspektioner siden 1998. Per Stig Møller tilføjede, at USA og Storbritannien var overbeviste om, at Irak faktisk besad sådanne våben, men – forklarede udenrigsministeren – iagttagere var uenige, om det nu også var tilfældet. Desuden forklarede Per Stig Møller, at "beviserne skulle kunne holde i byretten." På det efterfølgende møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 9. oktober 2002 gentog Per Stig Møller samme budskab: Det var uklart, i hvilket omfang Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Om amerikanernes og briternes beviser – CIA's na-

⁴⁶⁰ Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement.

tionale efterretningsvurdering samt det ovenfor omtalte britiske "Dossier" – forklarede Per Stig Møller, at der var tale om ubekræftede rygter. Det kan derfor konstateres, at der var diskrepans mellem statsminister Anders Fogh Rasmussens udtalelser til offentligheden om Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben på den ene side og udenrigsminister Per Stig Møllers omtale af samme emne over for Folketingets Udenrigspolitiske Nævn.

Endelig er der VK-regeringens tilbud til USA om danske styrkebidrag i det tilfælde, at en USA-ledet koalition af lande invaderede Irak. Som nævnt ovenfor indledte George Bush den 12. september 2002 sine forsøg på at få FN's Sikkerhedsråd til at vedtage en resolution, der skulle give Irak en sidste mulighed for at lade sig afvæbne. Disse bestræbelser afsluttedes den 8. november, da Sikkerhedsrådet vedtog resolution 1441, der reelt var et kompromis mellem USA og Frankrig. I resolutionen blev det slået fast, at Irak ikke havde opfyldt sine forpligtigelser om at samarbejde med våbeninspektørerne, og at Irak således havde krænket sikkerhedsrådsresolution 687 (1991). Irak fik nu en sidste chance for at samarbejde med henblik fuldstændig afvæbning. Herunder skulle Irak inden for 30 dage levere en fuldstændig redegørelse for alle dets programmer for masseødelæggelsesvåben til våbeninspektørerne. Dernæst skulle Irak give våbeninspektørerne fri og uhindret adgang til alle de steder og lokaliteter i Irak, våbeninspektørerne ønskede at inspicere. Våbeninspektørerne skulle påbegynde arbejdet senest 45 dage senere, og herefter skulle de senest 60 dage senere, aflægge rapport til FN's Sikkerhedsråd. Såfremt Irak ikke opfyldte forpligtelserne i 1441, ville FN's Sikkerhedsråd træde sammen med henblik på at "overveje" situationen.⁴⁶¹

Hvordan skulle resolution 1441 fortolkes? Ifølge USA og Storbritannien betød 1441, at ethvert medlem af FN kunne handle selvstændigt i forhold til Irak, såfremt Irak ikke opfyldte de betingelser, der var formuleret i resolutionen (den unilaterale tolkning). Frankrig, Rusland og Kina fortolkede imidlertid resolutionen anderledes. De mente, at det udelukkende var Sikkerhedsrådet, der

461 FN 2002, "Resolution 1441", 8. november 2002.

kunne beslutte, om der måtte handles mod Irak i det tilfælde, at Irak ikke opfyldte resolutionen (den multilaterale tolkning). Den danske regering orienterede Folketinget om resolutionen den 14. november. Ifølge udenrigsminister Per Stig Møller, var der ikke nogen automatik indbygget i 1441, og bemyndigelse til magtanvendelse lå således i rådet:

”Regeringen finder det væsentligt, at Sikkerhedsrådet på denne måde er sikret den fortsatte kontrol af situationen.”⁴⁶²

Således efterlod Per Stig Møller Folketinget med den forståelse, at regeringen anlagde en multilateral fortolkning af 1441. Men sådan stillede det sig ikke. Da regeringen og Det Udenrigspolitiske Nævn seks dage senere drøftede 1441, afviste Anders Fogh Rasmussen at besvare spørgsmålet om, hvad Danmark ville gøre, hvis USA valgte at gå i krig uden en sikkerhedsrådsbeslutning med den begrundelse, at det var et hypotetisk spørgsmål. Per Stig Møller deltog i samme møde, men ifølge optegnelserne fra mødet undlod han at gentage sine bemærkninger fra diskussionen i Folketinget den 14. november. Det fremgår ellers af kildematerialet i Udenrigsministeriets arkiv, at embedsmændene forud for mødet havde opfordret udenrigsministeren til at oplyse Nævnets medlemmer om, at resolution 1441 ifølge regeringens fortolkning styrkede grundlaget for at anvende magt over for Irak – også i det tilfælde, at der ikke kunne opnås enighed i Sikkerhedsrådet. Men hverken Anders Fogh Rasmussen eller Per Stig Møller valgte at oplyse nævnsmemberne herom.

En måned før FN's Sikkerhedsråd vedtog resolution 1441 mødtes en kreds af embedsmænd fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, formentlig fordi embedsmændene på det tidspunkt var klar over, at presset på Irak var tiltagende, og fordi det derfor var hensigtsmæssigt at være på forkant med udviklingen. På mødet forklarede en embedsmand fra Forsvars-

462 Folketinget 2003, ”F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak”, 14. november 2002.

ministeriet, at man måtte forvente en henvendelse fra udlandet om et dansk militært bidrag i det tilfælde, USA planlagde en militær aktion mod Irak. Den 13. november blev regeringen via den danske ambassade i Washington oplyst, at Danmark snart ville modtage en sådan henvendelse formentlig to dage senere, dvs. den 15. november. Netop denne dag var der møde i Det Udenrigspolitiske Nævn kl. 14. Endnu havde regeringen ikke modtaget den udenlandske henvendelse, og optegnelserne fra mødet efterlader heller ikke indtryk af, at regeringen orienterede Nævnet om den forventede henvendelse. Da statsminister Anders Fogh Rasmussen imidlertid vendte tilbage til Statsministeriet mødtes han kl. 16 med den amerikanske ambassadør til Danmark, som medbragte en anmodning om et dansk bidrag til en koalition, der skulle lægge pres på Irak. Anders Fogh Rasmussen kvitterede med at glæde sig over, at USA forfulgte en multilateral kurs over for Irak, og han håbede, at tvangsdiplomati ville lykkes. Desuden nævnte statsministeren, at man måtte være indstillet på at drage den nødvendige konsekvens, hvis Saddam Hussein ikke gav efter, idet han samtidig nævnte, at det endnu var for tidligt at sige, "hvilken form denne reaktion skulle have, men trykket måtte opretholdes." Afslutningsvis understregede Anders Fogh Rasmussen, at et dansk svar på anmodningen krævede nøje overvejelser, en folketingsbeslutning samt at det juridiske grundlag var til stede. Endelig slog statsministeren fast, der endnu manglede en politisk stillingtagen.⁴⁶³

Efter mødet blev det besluttet at inddrage Det Udenrigspolitiske Nævn den 20. november. Samtidig var det indstillingen fra Udenrigsministeriet, at Danmark foreløbig skulle lade USA forstå, at Danmark overvejede at levere et bidrag og indlede forhandlinger herom. Baggrunden for denne beslutning var at:

463 Notat, Per Poulsen-Hansen, STM, 15. november 2002, pk. 2. j.nr.AD.SAG.105.I.77, UM.

- en dansk tilkendegivelse ville være foreløbig – ikke en endelig beslutning;
- tilgangen var multilateral og bidraget skulle gå via FN;
- der var et enigt sikkerhedsråd bag resolution 1441;
- det var Danmarks politik af fremme af frustning af masseødelæggelsesvåben;
- dansk deltagelse i en koalition ville være i forlængelse af den danske Irak-politik siden 1990;
- et dansk bidrag ville være i overensstemmelse med SR-regeringens beslutning i 1998 om at levere et militært bidrag til et USA-ledet slag mod Irak.

Endelig hed det i begrundelsen, at hvis Irak ikke opfyldte betingelserne for resolution 1441, ville situationen være en anden ”som vi til den tid må tage stilling til.”⁴⁶⁴

Herefter fremlagde Forsvarsministeriet en liste over mulige danske bidrag til en militær aktion mod Irak; en liste der allerede havde ligget klar i oktober 2002:

- specialstyrker, ca. 60 stk.;
- en korvet;
- ubåden Sælen;
- flylastningspersonel.

Den 18. november udsendte Udenrigsministeriet en instruks til alle de danske ambassader inden for NATO. Med henvisning til det

⁴⁶⁴ Notat, ”Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak”, 15. november 2002, pk. 1, j.nr.105.I.80, UM.

amerikanske tvangsdiplomati hed det i instruksen: "Fra dansk side finder man således, at en militær aktion – også med dansk bidrag – i yderste konsekvens kan blive nødvendig for at afvæbne Irak."⁴⁶⁵

Da Anders Fogh Rasmussen den 20. november orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om ovenstående understregede han, at Danmarks støtte til en aktion mod Irak var betinget af, at en beslutning var "forankret i FN". Dette var første, men ikke sidste gang, at begrebet "FN-forankring", blev anvendt af regeringen. Per Stig Møller forklarede, at hvis man ville freden, måtte man forberede krigen. Disse ord beroligede dog ikke SF's Holger K. Nielsen, der replicerede: "Det var i dag, man traf en klar beslutning om, at man ville deltage i en krig i Irak." Anders Fogh Rasmussen afviste endnu engang at forholde sig til hypotetiske situationer, men han bemærkede dog, at den danske støtte til USA kunne "være med til at sikre en fredelig løsning."⁴⁶⁶ To dage senere bekræftede den danske regering over for USA, at Danmark ville overveje at yde et militært bidrag til en aktion mod Irak, såfremt det blev nødvendigt. Den 20. december modtog Danmark invitation til at sende en dansk forbindelsesofficer til US Central Command, der koordinerede det amerikanske militære virke i Mellemøsten. Tre dage senere blev denne invitation imødekommet af Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet og efter jul imødekom også Statsministeriet invitationen. Den 7. januar blev Folketingets Udenrigspolitiske Nævn orienteret om henvendelsen og regeringens stilling, hvor efter Danmark den

465 Instruktion, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, "Amerikansk henvendelse om eventuelle danske militære bidrag til en eventuel militær aktion mod Irak", 18. november 2002, pk. 7, j.nr.105.I.77, UM.

466 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 20. november 2002 kl. 14.00", 20. november 2002, pk. 2, j.nr.3.E.92-2002, UM.

10. januar 2003 officielt besvarede den amerikanske henvendelse imødekomme.

Den 24. januar 2004 var der møde i Det Udenrigspolitiske Nævn. Det var et af de møder, hvor alle involverede parter synes at træde vande. Udenrigsminister Per Stig Møller orienterede om

- våbeninspektørernes arbejde – der var ikke fundet masseødelæggelsesvåben, men Irak samarbejdede heller ikke fuldt ud;
- der var ikke forlydende om et snarligt amerikansk angreb;
- der var intet nyt om de dansk-amerikanske drøftelser om et dansk militært bidrag;
- i NATO blev forholdet til Tyrkiet diskuteret;
- der var betydelig uenighed mellem USA og Europa om Irak, hvilket især skyldtes Tyskland.

Vigtigst var det imidlertid, at Per Stig Møller på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn forklarede, at det var Sikkerhedsrådet, der skulle drage konsekvensen af våbeninspektørernes arbejde. Denne oplysning glædede Socialdemokratiets formand Mogens Lykketoft, der samtidig understregede den position, som Socialdemokratiet havde givet udtryk for flere gange: at partiets støtte til en militær aktion var betinget af et klart FN-mandat samt beviser på masseødelæggelsesvåben.

Tre dage senere aflagde våbeninspektørerne deres første rapport; Hans Blix på vegne af UNMOVIC (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission, oprettet i 1999 på baggrund af resolution 1284 som afløser for UNSCOM) og Mohammed Elbaradei på vegne af IAEA. Det helt overordnede budskab var, at inspektørerne kun befandt sig i det indledende arbejde, og det var derfor for tidligt at drage alt for nægelfaste konklusioner. Elbaradei konstaterede dog, at IAEA i løbet af få måneder ville kunne erklære Irak afvæbnet på kernevåbenområdet. Blix var mindre klar i mælet, og han kunne således ikke besvare spørgs-

målet, om der var masseødelæggelsesvåben i Irak. Dog meddelte han, at Irak havde et program for udvikling af nervegas, og dette program var mere udviklet, end hidtil antaget. Desuden nævnte Blix, at Irak ikke havde redegjort for bl.a. 6.500 kemiske bomber, 8.500 liter miltbrand samt tusindvis af kemiske sprænghoveder. På det efterfølgende møde i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn den 28. januar understregede udenrigsministeren igen, at regeringen ville acceptere Sikkerhedsrådets kommende beslutning om Irak. Samtidig blev det forklaret, at det var regeringens linje, at sagen skulle være forankret i FN.

Samme dag – den 28. januar 2003 – modtog regeringen en henvendelse fra USA, hvor USA udbad sig dansk politisk støtte i det, der efterhånden var ved at være en betydelig konflikt mellem Danmarks allierede med USA og Storbritannien samt Danmark og Spanien foruden et antal central- og østeuropæiske lande på den ene side og de fleste vesteuropæiske lande med Tyskland og Frankrig i spidsen på den anden side. Henvendelsen dannede udgangspunkt for et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Situationen var, at regeringen – nok især statsministeren – ønskede at imødekomme den amerikanske henvendelse, men meldte Danmark positivt ud til fordel for den amerikanske linje, da ville det være noget nær politisk umuligt senere at trække sig. Regeringen besluttede på den baggrund offentligt at ville tilslutte sig den amerikanske linje og i den forbindelse indkalde til møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor regeringen skulle anvende et passende ordvalg om, at dansk støtte til USA forudsatte FN-forankring. Dette møde fandt sted den 31. januar. Samme morgen var Anders Fogh Rasmussen i flere danske og internationale medier, idet han sammen med syv andre europæiske statsledere i en fælleserklæring udtalte, at "Europa og Amerika må stå sammen", og at Europa burde støtte USA's Irakpolitik. Samtidig udtalte statslederne støtte til Sikkerhedsrådet og de fortsatte forsøg på at afvæbne Irak. På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn forklarede Per Stig Møller, at Danmark agtede at stille specialstyrker samt en ubåd til rådighed for den coalition, som USA var i færd med at opbygge. Desuden nævnte Per Stig Møller, at en aktion skulle være FN-forankret, hvilket han definerede som enighed i Sikkerhedsrådet. Den 31. januar 2003 meddelte Danmark

officielt ovenstående til USA med den tilføjelse, at et dansk bidrag forudsatte en folketingsbeslutning.

Fase 4: "Spillet er ude", jan.-mar. 2003

Den sidste fase i den danske beslutningsproces var kort og intens. Igen var det situationen, at den danske stillingtagen helt overvejende var afledt af den internationale udvikling. Det er derfor relevant kort at skitsere det, der kan karakteriseres som en tidsplan for slutspillet, sådan som den blev lagt med George Bush som den mest centrale aktør i samarbejde med hans vigtigste europæiske allierede, Tony Blair. Afsættet var et møde mellem de to regeringsledere den 31. januar 2003. Bush understregede her, at tiden var ved at rinde ud, og at han nærede en ambition om, at den militære aktion skulle iværksættes omkring den 10. marts. Der var derfor seks uger tilbage til at samle den koalition, der sammen med de to lande, skulle stå bag den militære aktion. Første milepæl var den amerikanske udenrigsminister Colin Powells planlagte fremlæggelse i FN den 5. februar 2003 af beviser for eksistensen af masseødelæggelsesvåben i Irak. Næste milepæl var fremlæggelsen i FN af våbeninspektørernes anden rapport. Dette skulle ske den 14. februar. Tredje milepæl ville være fremlæggelse af et fælles britisk-amerikansk udkast til en sidste resolution i FN. Dette skulle ske i slutningen af februar. Herefter fulgte fjerde milepæl, der var våbeninspektørernes fremlæggelse i FN af deres tredje og sidste rapport. Dette skulle ske den 7. marts, og samme dag ønskede USA og Storbritannien det britisk-amerikanske resolutionsforslag til afstemning. Hermed påtænkte sagen afgjort og en militær aktion kunne indledes omkring den 10. marts. Tidsplanen kan skitsere således:

Tabel 7.2 Påtænkt amerikansk-britisk tidsplan for slutspillet, foråret 2003

Dato	Begivenhed
5. februar 2003	Colin Powell præsenterer USA's efterretninger for Sikkerhedsrådet
14. februar 2003	Blix og ElBaradei aflægger 2. rapport for Sikkerhedsrådet
Slut-februar 2003	USA og Storbritannien fremlægger udkast til 2. resolution for Sikkerhedsrådet
7. marts 2003	Blix og ElBaradei aflægger 3. rapport for Sikkerhedsrådet Afstemning om 2. resolution
o. 10. marts 2003	Militær aktion begynder

Kilde: Schmidt 2019, We are soul mates.

Nedenfor vil den danske beslutningsproces blive beskrevet i lyset af denne påtænkte tidsplan.

I Danmark var der i embedsværket store forventninger til Colin Powells fremlæggelse i FN af beviser på Iraks besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Powell havde i Europa et godt renommé, og hans troværdighed var høj. Fremlæggelsen blev også gennemført på en meget effektiv måde og med stor overbevisning, hvor Powell over knap fem kvarter fremlagde de amerikanske beviser, der var bakket op med aflytningsoptagelser og satellitbilleder mv. I dag ved vi, at præsentationen langt hen var baseret på fejlagtige efterretninger, og Powell har også efterfølgende selv lagt afstand til fremlæggelsen. De danske embedsmænd modtog imidlertid præsentationen forskelligt. Nogle var skuffede, men på ambassaden i Washington var vurderingen mere positiv. Herfra hed det i en indberetning kaldet "Spillet er ude", at det i Washington var opfattelsen, at Powell havde gjort alt, der var "menneskeligt muligt for at råbe den civiliserede verden op." USA's "tålmodighed var opbrugt."⁴⁶⁷

Da udenrigsminister Per Stig Møller den 7. februar orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om Powells præsentation var det i rosende vendinger: Oplysningerne var "alarmerende", og Powell havde gjort et "betydeligt indtryk" på medlemmerne af FN's Sik-

⁴⁶⁷ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 96, "Spillet er ude", 6. februar 2003, pk. 10, j.nr.105.I.77, UM.

kerhedsråd, forklarede udenrigsministeren. Regeringens vurdering var også klar: "Der kunne efter regeringens opfattelse ikke herske tvivl om, at Powells redegørelse var overordentlig belastende for Irak." Det var derfor regeringens opfattelse, at det herefter måtte være op til Irak at bevise, at regimet havde destrueret dets ABC-våben. Per Stig Møller understregede dog, at regeringen fortsat støttede en fredelig løsning på konflikten gennem FN.

Den 14. februar 2002 aflagde våbeninspektørerne deres anden rapport over for FN's Sikkerhedsråd. Hans Blix oplyste, at UNMOVIC endnu ikke var færdig med dets arbejde, men han understregede samtidig, at UNMOVIC kun behøvede kort tid for at afslutte inspektionerne. I sin redegørelse til Sikkerhedsrådet understregede Blix, at Irak kun manglede at redegøre for en begrænset mængde kemikalier mv., og han mere end antydede, at flere vestlige efterretningstjenester overdrev truslen fra Irak. Elbaradei fra Det Internationale Atomagentur var mere klar i mælet, da han oplyste, at der ikke var fundet tegn på atomvåbenprogrammer i landet. Situationen var herefter, at USA, Storbritannien og Spanien var af den opfattelse, at Irak ikke havde fulgt FN's pålæg, mens Frankrig, Tyskland, Rusland og Kina argumenterede for, at våbeninspektionerne virkede, og at FN på den baggrund burde give inspektørerne mere tid til at udføre deres arbejde. Den 17. februar var der møde i Det Udenrigspolitiske Nævn. Regeringen slog fast, at samarbejdet gik bedre, men at der fortsat var ubesvarede spørgsmål; at Iraks imødekommenhed skyldtes det internationale pres; at man ikke ville lægge sig fast på en bestemt deadline; at det var regeringens politik, at det var Sikkerhedsrådet, der bestemte, hvor længe våbeninspektørerne skulle fortsætte deres arbejde. Dagen efter, den 18. februar, var der igen møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, og statsministeren skærpede nu tonen med en formulering om, at inspektionerne ikke kunne blive ved i det uendelige.

Samme dag som Blix og Elbaradei aflagde deres anden rapport til Sikkerhedsrådet, forelå der en revideret version af folkeretsnotatet fra 12. september 2002. Som beskrevet ovenfor var det i 12. september-notatet Udenrigsministeriets vurdering, at det ville være "et politisk skøn" om de eksisterende resolutioner udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for magtanvendelse over for Irak, i det

tilfælde at der ikke kunne opnås enighed i Sikkerhedsrådet. Notatet af 14. februar var stort set identisk med det foregående notat, om end der var visse ændringer. Den væsentligste ændring var, at resolution 1441 af 8. november 2002 blev indskrevet i notatet, og det var nu Udenrigsministeriets vurdering, at 1441 styrkede og præciserede det grundlag for anvendelse af militære forholdsregler, der forelå med Golfkrigsresolutionerne fra 1990 og 1991, dvs. 678 og 687. Desuden rummede 14. februar notatet yderligere et antal mindre justeringer. Det afgørende var imidlertid, at det nu var vurderingen i regeringen, at 1441 med dets referencer til de tidligere resolutioner udgjorde et tilstrækkeligt retligt grundlag for magtanvendelse.

Kort tid efter, den 24. februar, præsenterede USA og Storbritannien sammen med Spanien i FN et udkast til en ny resolution, der skulle slå fast, at Irak ikke havde opfyldt de krav og betingelser, der var formuleret i resolution 1441. Udkastet rummede ikke en formulering, der bemyndigede medlemmerne af FN til magt. Blot erklærede resolutionsudkastet Irak for skyldig i overtrædelse af 1441. I dagene der fulgte blev det stadig mere tydeligt, at udkastet næppe ville blive vedtaget. Samtidig blev det mere og mere tydeligt, at USA og Storbritannien ville gå i krig – med eller uden bemyndigelse fra FN. Det placerede den danske regering i en politisk og juridisk vanskelig situation. Regeringen opstillede i den situation tre scenarier for, hvordan Danmark skulle stille sig.

1. Det nemmeste ville være, at Sikkerhedsrådet vedtog en ny resolution. Skete det, var det regeringens vurdering, at resolution 687 ville være i kraft, hvilket ville være et tilstrækkeligt grundlag for magtanvendelse.
2. Dernæst kunne man forestille sig, at Sikkerhedsrådet mødtes, men undlod at træffe en beslutning. Dette ville ifølge regeringen ligeledes være et tilstrækkeligt grundlag for magtanvendelse, for i så fald kunne man argumentere for, at Sikkerhedsrådet

havde "overvejet" (ordet var: "consider") spørgsmålet, hvilket var et krav ifølge 1441.

3. Endelig kunne man forestille sig, at det amerikansk-britisk-spanske resolutionsudkast kom til afstemning og blev nedstemt, eller at et af de permanente medlemmer nedlagde veto. I så fald ville der ikke være grundlag for at hævde, at dansk deltagelse i magtanvendelse var FN-forankret. Dog havde ambassaden i Washington erfaret, at nogle i USA mente, at et nedstemt resolutionsforslag ikke var til hinder for magtanvendelse. Deres argumentet var, at resolution 1441 indebar, at spørgsmålet om Irak skulle op i Sikkerhedsrådet igen, hvilket var sket flere gange, f.eks. den 5. februar da Colin Powell havde fremlagt de amerikanske beviser.

Den 4. marts blev Per Stig Møller i Udenrigspolitisk Nævn spurgt, hvordan han vurderede, USA ville handle, hvis resolutionsforslaget blev stemt ned. Hertil svarede han, at USA næppe ville sende forslaget til afstemning, hvis der var udsigt til, at det ikke kom igennem. Det billede, der tegnede sig i begyndelsen af marts 2003, var derfor, at USA, Storbritannien og Spanien ville forsøge at skaffe et flertal i Sikkerhedsrådet for deres resolutionsforslag. Hvis der imidlertid viste sig at være et flertal imod forslaget, måtte man forvente, at USA ville opbygge en koalition under henvisning til resolution 1441 samt de to Golfkrigsresolutioner 678 og 687.

Med ovenstående forløb som bagtæppe blev det i februar og begyndelsen af marts 2003 stadig mere presserende for regeringen at tage stilling til det danske militære bidrag. I slutningen af januar 2003 havde regeringen som ovenfor beskrevet bekræftet, at Danmark var villig til at levere et militært bidrag. I midten af februar begyndte Forsvaret at presse på for at udsende specialstyrkerne. Problemet var, at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre tøvede med at sanktionere et så robust dansk bidrag. Dette havde oppositionen understreget i slutningen af januar, og den 7. februar havde Mogens Lykketoft og Niels Helveg Petersen gentaget dette over for Per Stig Møller. For imidlertid at skabe så bred konsensus som muligt om det påtænkte danske styrkebidrag havde Per Stig

Møller foreslået at øge den humanitære hjælp fra 8 til 30 millioner kroner. Ifølge Per Stig Møllers samtidige dagbogsoptegnelser havde Lykketoft og Helveg Petersen ikke svaret ja til tilbuddet, men de havde dog bemærket regeringens imødekommenhed. Desuden havde de ifølge Per Stig Møller givet tilsagn om Socialdemokratiets og De Radikales støtte, såfremt Sikkerhedsrådet tog en beslutning. På den baggrund besluttede regeringen godt og vel en uge senere at klargøre specialenhederne, men at holde dem hjemme i Danmark. Dette orienterede regeringen Det Udenrigspolitiske Nævn om den 17. februar.

Tiden nærmerede sig imidlertid for en invasion, og i slutningen af februar anbefalede Forsvarsministeriet derfor at udsende en forkommando til specialstyrkerne. Såfremt de danske specialtropper skulle indgå i invasionsstyrken, ville der skulle leveres 200 tons forsyninger til regionen, soldaterne skulle vende sig til den meget betydelige varme, og der skulle koordineres med de allierede styrker. På den baggrund foreslog Forsvarsministeriet sonderinger mellem regeringen og Socialdemokratiet og De Radikale. Per Stig Møller tog efterfølgende kontakt til de to partier, men de afviste begge prædeployering. Derfor valgte regeringen at stille sagen i bero. Men Forsvaret fortsatte med at presse på. Baggrunden var, at Danmark den 28. februar var blevet anmodet om at gøre de danske styrker operationsklare, så de kunne modtage deres udsendelsesordre den 15. marts, hvorpå de kunne indsættes i det påtænkte angreb den 17.-18. marts.

Inden beslutningen skulle træffes aflagde våbeninspektørerne deres sidste rapport den 7. marts 2003. Forud for aflæggelsen havde Frankrig, Tyskland og Rusland fremlagt en fælleserklæring, hvori de forklarede, at de ikke ville acceptere det amerikansk-britisk-spanske resolutionsforslag. Dermed stod det også klart, at Frankrig og Rusland – begge permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet – ville nedlægge veto. USA, på sin side, fastholdt at Irak endnu ikke var afrustet, og præsident Bush udtalte offentligt, at formålet var at skabe et regimeskifte i Irak. Dette var situationen, da Blix og ElBaradei aflagde deres tredje rapport i FN. Førstnævnte forklarede, at samarbejdet var bedre, at Irak agerede "aktivt", og måske ligefrem "proaktivt", og han forklarede, at arbejdet vil-

le kunne afsluttes i løbet af nogle måneder. ElBaradei var endnu mere positiv. Han konstaterede kort og godt, at der ikke var fundet tegn på aktive irakiske atomvåbenprogrammer. Således efterlod UNMOVIC og IAEA til sammen et tredobbelt indtryk; for det første at inspektionerne virkede, for det andet at det var muligt at finde en fredelig løsning; og for det tredje, at de mange påstande om, at Irak besad store mængder masseødelæggelsesvåben, var utroværdige. I forhold til USA, Storbritannien og Spanien betød våbeninspektørernes rapport, at de nu præsenterede et revideret resolutionsudkast, hvor Irak fik frem til den 17. marts til at demonstrere uforbeholdent, øjeblikkeligt og aktivt samarbejde med inspektørerne.

En uge inde i marts måned syntes det således klart, at Irak ville blive invaderet – med eller uden FN's bemyndigelse. Derfor skulle den danske regering snart træffe sin endelige beslutning. I den sammenhæng var det relevant, hvilke oplysninger om Iraks masseødelæggelsesvåben den danske regering var i besiddelse af; hvilke oplysninger om Iraks fremtid, regeringen havde adgang til; og hvori det juridiske grundlag skulle bestå. Svarene på disse spørgsmål var, at Irak ifølge FE reelt besad masseødelæggelsesvåben (sådan som USA hævdede), men ikke havde forbindelse til al-Qaeda (sådan som USA fortsat hævdede); at USA var i færd med at planlægge tiden i Irak efter Saddam Hussein, men der var endnu mange usikkerhedselementer; og endelig var der en del, der tydede på, at regeringen måtte argumentere med, at FN-forankring betød, at den henviste til Sikkerhedsresolution 1441 (når nu der ikke var flertal i Sikkerhedsrådet, og når to af de permanente medlemmer havde varslet, at de ville nedlægge veto). Disse oplysninger tilgik regeringen.

Som ovenfor beskrevet gav regeringen i slutningen af januar 2003 USA et ikke-juridiske bindende tilsagn om det danske styrkebidrag til invasionen af Irak. I første halvdel af marts var tiden imidlertid så fremskredet, at det skulle afklares, hvilke bidrag Danmark skulle tilbyde. USA var navnlig interesseret i de danske specialtropper, der var tiltænkt en fremtrædende rolle under invasionen. Den 7. marts var der møde mellem Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller og forsvarsminister Svend Aage Jensby.

På mødet blev det besluttet at indgå aftale med et civilt flyselskab om at udsende de danske specialstyrker, at sende ubåden Sælen til Hormuzstrædet, og at Forsvarsministeriet skulle overveje at sende F-16 fly til Tyrkiet.⁴⁶⁸ Men spørgsmålet var, om der kunne skabes indenrigspolitisk opbakning til en sådan beslutning. Allerede i regeringens bagland var det opfattelsen, at dansk deltagelse burde basere sig på en ny resolution (Venstre), ligesom det var opfattelsen, at det ville være svært at deltage, hvis Frankrig nedlagde veto (Konservative). Umiddelbart så situationen derfor ikke lys ud for regeringen. Den 12. marts modtog regeringen da en officiel henvendelse fra USA med spørgsmålet, om Colin Powell i Senatet kunne nævne Danmark som deltager i "coalition of the willing". Svaret på denne henvendelse lød, at Powell kunne nævne Danmark som et af de lande, der havde deltaget i den militære beredskabsplanlægning, men at den endelige stillingtagen afhang af Folketinget og spørgsmålet om operationens FN-forankring. Dette svar var tydeligvis ikke tilfredsstillende, for dagen efter – den 13. marts – fik den danske ambassade i Washington besked på, at det nu var tid til at melde klart ud. Var Danmark med, eller var Danmark ikke med.

Den 14. marts 2003 om aftenen mødtes Anders Fogh Rasmussen, Per Stig Møller og Bendt Bendtsen for at få de sidste ting på plads. Sidstnævnte deltog i mødet i egenskab af formand for Det Konservative Folkeparti. Ifølge statsministerens personlige optegnelser drøftede de følgende fire forhold:

- Den internationale situation: Det ville næppe være muligt at samle det internationale samfund, og derfor forventede regeringen, at "USA kører, og det sker hurtigt".
- Andre landes holdning og eventuelle bidrag: For at opnå så bred opbakning i Folketinget som muligt besluttedes det at

468 Baggrunden for overvejelserne om at sende F-16-fly var en amerikansk henvendelse. I tiden op til krigsudbruddet havde Tyrkiet udtrykt bekymring for, om den tyrkisk-irakiske grænse i givet fald ville komme under pres. Udsendelsen blev dog ikke til noget, og blandt flere europæiske NATO-lande var der udstrakt bekymring for, om NATO på den måde ville blive inddraget krigen af bagvejen.

trække specialtropperne fra det danske bidrag. Herefter bestod det danske bidrag af en korvet og en ubåd.

- Den amerikanske henvendelse: Denne var ikke ny, og derfor var der ifølge Per Stig Møller ingen grund til at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn. Det blev besluttet at tage kontakt til Mogens Lykketoft og Marianne Jelved, hvorefter regeringen ville indkalde til møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. marts. (Fogh Rasmussen kontaktede derefter Mogens Lykketoft den 15. marts).
- Det juridiske grundlag: Det besluttedes, at sikkerhedsrådsresolutionerne 1441 (2002) og 687 (1991) var et "tilstrækkeligt grundlag" for dansk tilslutning til den amerikansk-ledede invasion af Irak. Det hedder i Anders Fogh Rasmussens personlige optegnelser om mødet: "Sætter arbejdet i gang om dette."

Efter mødet orienterede den danske ambassade i Washington USA om, at regeringen havde besluttet, at Danmark ikke ville bidrage med specialenheder. Spørgsmålet er, hvilken reaktion dette affødte. Ifølge Anders Fogh Rasmussen var Danmarks deltagelse i koalitionen vigtigere end det bidrag, som Danmark leverede. Han har således over for udredningen forklaret, at han ikke hørte et ondt ord som reaktion.⁴⁶⁹ I modsætning til dette har en embedsmand over for udredningen forklaret, at oplysningen blev modtaget med vantro i den amerikanske administration. Dette så meget desto mere som at ambassaden over for den amerikanske administration flere gange havde bekræftet – typisk efter at have fået ok fra Statsministeriet via ambassadøren – at Danmark ville bidrage med specialenheder.

Bestræbelserne på at få FN til at vedtage den amerikansk-britisk-spanske resolutionstekst sluttede i weekenden 15.-16., da det stod klart, at der ikke var et flertal i Sikkerhedsrådet. Mandag den 17. marts trak USA, Storbritannien og Spanien derfor forslaget.

469 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober, Krigsudredningens arkiv.

Samme dag gav George Bush officielt Saddam Hussein og hans sønner 48 timer til at forlade Irak. Gjorde de ikke det, ville USA og en koalition af frivillige angribe landet. Dette betød, at der blev endnu mere travlt i den danske administration. Efter mødet mellem Fogh Rasmussen, Bendtsen og Møller den 14. marts var Udenrigsministeriet blevet anmodet om at afslutte arbejdet med det folkeretsnotat, der havde ligget klar i første udkast i midten af september 2002, og som løbende var blevet justeret og revideret i februar efter vedtagelsen i FN's Sikkerhedsråd af resolution 1441. Den 17. marts 2003 forelå dette notat i en endelig version. Det byggede på tre delkonklusioner:

1. Regeringen og et bredt flertal havde i 1998 fundet, at Golfkrigsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) indeholdt et tilstrækkeligt grundlag for magtanvendelse.
2. Med vedtagelsen af resolution 1441 (2003) havde FN's Sikkerhedsråd "opdateret og bekræftet" bemyndigelsen fra 1990 og 1991.
3. Medlemmerne af Sikkerhedsrådet burde ikke kunne anvende vetoretten, når der forelå "bevidste, substantielle krænkelser".

Konklusionen var klar: På baggrund af ovenstående forelå der "et klarere og mere opdateret juridisk grundlag" i 2003 end tilfældet havde været, da Folketinget havde vedtaget beslutningsforslag nr. B 114 af 17. februar 1998.

Mandag den 17. marts 2003 var der møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Efter diverse orienteringer fra Forsvarets, FE's og PET's chefer forklarede Anders Fogh Rasmussen, at der i 2002 havde været bred enighed i Folketinget om, at Danmark skulle deltage i den militære planlægning. Det danske bidrag var nu på plads: ubåden var klar til at indgå i operationen, og specialtropperne var fjernet for at imødekomme oppositionen. Ifølge Anders Fogh Rasmussen skulle det besluttes, om Danmark var på demokratiets side eller ej. Det retlige grundlag bestod i sikkerhedsrådsresolution 1441 (2002) inklusive dennes henvisninger til 678 (1990) og

687 (1991). På den baggrund forklarede Anders Fogh Rasmussen, at Danmark skulle være på demokratiets side og støtte USA; Per Stig Møller forklarede yderligere om det retlige grundlag, ligesom han argumenterede for at fjernelse af specialtropperne og tilføjelse af et humanitært bidrag for at imødekomme oppositionen. Med mødet i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts 2003 havde regeringen truffet sin beslutning: Danmark skulle tilslutte sig en amerikansk anført koalition, der ville invadere Irak uden eksplicit beslutning herom i FN's Sikkerhedsråd.

Senere samme aften var der møde mellem Anders Fogh Rasmussen og Mogens Lykketoft. Førstnævnte forsøgte at opnå Socialdemokratiets støtte til regeringens beslutning. Dette afviste Lykketoft med det argument, at der med 1441 efter hans mening, ikke forelå nogen automatik. Desuden tvivlede Lykketoft på amerikanernes hensigter. Efter mødet talte Mogens Lykketoft i telefon med Niels Helveg Petersen. I denne samtale blev de enige om at afvise regeringens tilbud. Næste morgen var der møde mellem repræsentanter for regeringen samt Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. På mødet foreslog Anders Fogh Rasmussen et samlet dansk bidrag bestående af en ubåd, en korvet, forbindelsesofficerer, et lægehold, humanitær bistand og genopbygningsbidrag. Da Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre afviste at støtte forslaget, holdt regeringen efterfølgende et møde med Pia Kjærsgaard og Peter Skaarup fra Dansk Folkeparti, der gav tilsagn om DF's støtte til regeringens forslag. Ifølge Anders Fogh Rasmussens personlige optegnelser fra mødet fandt Kjærsgaard Socialdemokratiets adfærd "uhørt". Samtidig noterede Anders Fogh Rasmussen, at DF primært syntes optaget af de flygtningestrømme, som krigen forventeligt ville medføre.⁴⁷⁰

Efter den 18. marts at have orienteret Det Udenrigspolitiske Nævn om regeringens beslutning, kom beslutningsforslag nr. B 118 om "dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak" til førstebehandling i Folketinget den 19. marts 2003. Målet med operationen var at "fjerne truslen mod den internationale fred

470 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

og sikkerhed i regionen". Irak havde "forspildt sin sidste chance i medfør af resolution 1441", der var ikke "udsigt til", at inspektionerne ville føre til afvæbning, og endelig hed det, at bemyndigelsen i tidligere resolutioner "stadig står ved magt." På den baggrund bad regeringen Folketinget om støtte til at udsende en ubåd, en korvet, et lægehold og forbindelsesofficerer til den internationale koalition.⁴⁷¹ B 118 blev vedtaget to dage senere, den 21. marts 2003 af et flertal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Imod stemte Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Danmark var på vej i krig.

FN-forankring: Et tomt begreb

En af de vigtige diskussioner i den danske beslutningsproces handlede om, hvilket retligt grundlag der skulle være til stede, for at Danmark kunne bidrage til magtanvendelse over for Irak. Det centrale begreb i den diskussion var begrebet "FN-forankring". Første gang begrebet blev anvendt i den politiske debat var den 20. november 2002. Det var under et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, og det var Anders Fogh Rasmussen, der havde ordet. Statsministeren oplyste Nævnet om, at USA havde henvendt sig til den danske regering og anmodet om politisk tilkendegivelse af, at Danmark i yderste instans ville støtte magtanvendelse over for Irak. Desuden havde USA anmodet om svar på, om Danmark ville indgå i "faktuelle drøftelser" om den militære planlægning. Regeringens svar lød, at den var indstillet på "foreløbigt at bekræfte overfor USA", at Danmark var et af de lande, der fandt at magtanvendelse kunne blive nødvendigt. Der var imidlertid tre forudsætninger, der skulle være til stede: den konkrete udvikling var afgørende for en dansk beslutning; Folketinget skulle tilslutte sig magtanvendelsen; og endelig skulle de videre skridt være "forankret i FN". Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre tilkendegav, at de støttede Danmarks deltagelse i den militære planlægning. Samtidig stillede de dog som en ufravigelig betingelse, at FN skulle vedta-

471 Folketinget 2003, "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 18. marts 2003.

ge en ny resolution, der bemyndigede anvendelse af magt over for Irak. Begrebet "FN-forankring" dukkede herefter op i debatten med jævne mellemrum, og analysen af den danske debat efterlader klart det indtryk, at begrebet efterlod statsministerens omgivelser med den forståelse, at en beslutning om magtanvendelse lå i FN's Sikkerhedsråd, hvad enten beslutningen bestod i at vedtage en resolution, stiltiende accept eller noget helt tredje. Det afgørende var, at beslutningskompetencen lå i FN.

Spørgsmålet er, hvordan regeringen definerede begrebet. Hvad angår dette spørgsmål er det udredningens forståelse, at der ikke eksisterede nogen klar definition i regeringen. Det fremgår da også af det undersøgte kildemateriale, at udenrigsminister Per Stig Møller og statsminister Anders Fogh Rasmussen anvendte begrebet ganske forskelligt. Eksempelvis udlagde udenrigsministeren gerne begrebet på den måde, at det var Sikkerhedsrådet, der afgjorde om Danmark var med. Dette var eksempelvis definitionen i Folketinget den 5. februar 2003, hvor udenrigsministeren udtalte:

"Sikkerhedsrådet afgør selv, om det har behov for en ny resolution. ... Så jeg synes ærlig talt, at det er meget klart, at det er Sikkerhedsrådet, der afgør, om 1441 er nok. Det er det, der menes med 'forankret i FN'. ... Så det er meget afgørende, at FN træffer en beslutning. Det kræver enighed i Sikkerhedsrådet, og det kræver 8 stemmer i det hele taget i Sikkerhedsrådet, de ikkepermanente skal også være med."⁴⁷²

Disse ord faldt cirka halvanden måned inden regeringen sammen med Dansk Folkeparti vedtog beslutningsforslag nr. B 118. To dage

⁴⁷² Folketinget 2003, "Svar på § 20-spørgsmål: Om den danske regering vil sende danske soldater i krig i Irak", 5. februar 2003.

senere, den 7. februar formulerede Per Stig Møller begrebet på en lignende måde i Det Udenrigspolitiske Nævn:

”... [F]orankre i Sikkerhedsrådet. ... Det var Sikkerhedsrådets vurdering, der afgjorde om Danmark var med.”⁴⁷³

Der er imidlertid ikke meget i kildematerialet, der bestyrker det indtryk, at statsministeren havde en tilsvarende definition af ”FN-forankring”. Helt overvejende afviste Anders Fogh Rasmussen således overhovedet at definere begrebet. Som det er fremgået ovenfor var det gennem hele forløbet statsministerens strategi ikke at besvare det, han omtalte som hypotetiske spørgsmål. Tilsvarende var han meget tilbageholdende med at forholde sig til hypotetiske situationer. Et godt eksempel på denne praksis fra statsministerens side ses den 22. januar 2003, hvor han udtalte følgende i Folketinget:

”Men samtidig er det klart, at vi først kan tage stilling til, om der er tilstrækkeligt juridisk grundlag for en eventuel militær aktion mod Irak, når vi kender de nærmere omstændigheder for en sådan beslutning, og der vil jeg godt gentage, at regeringen lægger stor vægt på, at denne sag fortsat er forankret i FN-sporet. [...] Så er det til syvende og sidst en juridisk diskussion, hvori denne forankring skal bestå. Der har jo i tidens løb været mange forskellige former i FN’s Sikkerhedsråd.”⁴⁷⁴

Tre uger senere blev statsministeren igen anmodet om at definere begrebet under et møde i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn.

473 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 7. februar 2003 kl. 10.00”, 7. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

474 Folketinget 2003, ”Svar på § 20-spørgsmål: Om der er hjemmel i FN-pagten til angreb på Irak uden Sikkerhedsrådets sanktionering”, 22. januar 2003.

Ved den lejlighed udtalte han følgende: "Den klogeste strategi i øjeblikket var ikke at lægge sig fast på en forståelse af FN-forankring, men sige, at yderligere skridt skulle have FN-forankring."⁴⁷⁵

Spørgsmålet er, hvorfor statsministeren afviste af definere begrebet FN-forankring? Sandsynligvis er svaret, at statsministeren ønskede at bevare maksimal manøvrerfrihed, således at regeringen – når det blev aktuelt at træffe en beslutning om dansk krigsdeltagelse – ikke var bundet af definitioner, der kunne forhindre et dansk tilsagn om at gå med USA. En sådan tolkning understøttes af et referat af en telefonsamtale Anders Fogh Rasmussen havde med George Bush kort før beslutningen om at gå i krig. Ved den lejlighed udtalte statsministeren, at han havde anvendt formuleringen, at den danske beslutning skulle være FN-forankret "in order not to be too specific".⁴⁷⁶ FN-forandring var med andre ord et tomt begreb, der skulle udfyldes, når det blev aktuelt at melde ud, at Danmark gik med USA.

Der er for udredningen ingen tvivl om, at regeringens tvetydige anvendelse af begrebet "FN-forankring" nok skabte manøvrerum for regeringschefen, men samtidig bidrog til at skabe mistillid mellem VK-regeringen og oppositionens ledelse, især Mogens Lykketoft, der i forløbet frem til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 mente sig ført bag lyset af regeringen. Det er bl.a. i dette lys, at Mogens Lykketoft og Marianne Jelved senere omtalte Anders Fogh Rasmussen som en "farlig mand".

475 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 18. februar 2003 kl. 14.00", 18. februar 2003, pk. 1, j.nr.3.E.92-2003, UM.

476 Noter, STM, "Samtale med præsident Bush den 14. marts 2003", 14. marts 2003, Statsministeriets sikkerhedsarkiv, STM.

Tabel 7.3 Irakkrigen: Informationsflow

Emne \ Proces	Modtaget information fra FE, eksperter og udlandet	Behandling og overvejelser i Stats-, Udenrigs- og Forsvarsministeriet	Videregivelse til Folketinget, Det Udenrigspolitiske Nævn og medierne
Masseødelæggelsesvåben	Vurderes at Irak har våben	Vi er ret sikre på at Irak har våben	Vi ved at Irak har våben
Kontakt til terrorisme	Ingen beviser	USA må have beviser	"Meget tyder på" samarbejde
Målet i Irak	Regimeskift	Regimeskift	Afvæbning
Juridisk grundlag	Tidligere resolutioner	Rent politisk vurdering	1441 styrker bemyndigelse i tidligere resolutioner
Diplomatiske spor	Taktik	Taktik	Oprigtig
Regionale konsekvenser	Destabilisering af regionen, terror, langvarig involvering	Negative konsekvenser for regionens stabilitet	
Våbeninspektioner	Fremskridt i samarbejdet, ikke umiddelbar, mangelfuld redegørelse, færdig om måneder	Vil trække ud	Redegørelse mangelfuld, "sporadisk" samarbejde, "forgæves" og "udsigtsløs"

Kilde: Schmidt 2019, We are soul mates.

1998 og 2003: Var B 114 og B 118 sammenlignelig?

En anden central diskussion mellem politikerne handlede om, hvorvidt det var retvisende at legitimere vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 af 21. marts 2003 med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 114 af 17. marts 1998. Venstre og Det Konservative Folkeparti mente af det var tilfældet, bl.a. fordi beslutningsforslag nr. B 114 (1998) om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten blev vedtaget med henvisning til Golfkrigsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991), men uden i øvrigt at FN's Sikkerhedsråd var blevet inddraget. Samtidig understregede regeringen, at SR-regeringen efter gennemførelsen af Operation Desert Fox havde fastholdt, at beslutningsforslag nr. B 114 fortsat stod ved magt, og at Danmark således fortsat ville kunne levere styrkebidrag til militær magtanvendelse over for Irak uden fornyet inddragelse af Sikkerhedsrådet. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre mente derimod, at de to situationer var usammenlignelige

og at magtanvendelse i 2003 forudsatte bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Det rejser spørgsmålet om, hvilke ligheder og forskelle, der var mellem 1998- og 2003-beslutningerne.

Der er flere forhold, der gør det retvisende at hævde, at vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 114 (1998) banede vejen for vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 (2003). For det første begrundede SR-regeringen i 1998 vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 114 med, at Irak var i besiddelse af masseødelæggelsesvåben, og at regimet nærrede planer om at anvende dem dels mod egen befolkning dels mod andre lande. Dermed omtalte SR-regeringen i 1998 Irak som en trussel mod den internationale fred og sikkerhed. Akkurat den samme argumentation benyttede VK-regeringen i 2003. For det andet legitimerede SR-regeringen kravet om magtanvendelse over for Irak med henvisning til, at landet gentagne gange havde forbrudt sig mod FN's krav, og at det ikke samarbejdede med FN's våbeninspektører. Akkurat det samme argument anvendte VK-regeringen i 2003. For det tredje henviste SR-regeringen i 1998 til Golfrigsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991) som et tilstrækkeligt retligt grundlag for magtanvendelse. Det gjorde VK-regeringen ligeledes. Dertil kom, at VK-regeringen i 2003 henviste til resolution 1441 som yderligere et grundlag. For det fjerde valgte SR-regeringen i 1998 at begrænse det militære bidrag af indenrigspolitiske årsager. Det gjorde VK-regeringen også i 2003. Og endelig henviste SR-regeringen i 1998 til FN's troværdighed som legitimerende grundlag. Det gjorde VK-regeringen også i 2003, idet VK-regeringen fremførte yderligere argumenter.

Vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 114 (1998) og beslutningsforslag nr. B 118 (2003) havde således visse fælles træk. Men der var også væsentlige forskelle. For det første: I 2003 var det våbeninspektørernes helt entydige budskab til FN og USA, at Irak i stigende grad samarbejdede. Det gjorde Irak på ingen måde i 1998. For det andet: Det var i 1998 helt centralt, at beslutningsforslag nr. B 114 handlede om en målrettet og proportional aktion. Der var således tale om forholdsvis beskeden magtanvendelse, hvilket ikke var tilfældet i 2003, hvor hele landet blev invaderet og regimeskifte blev gennemført. Set gennem dette perspektiv var situationerne i 1998 og 2003 ganske forskellige. Måske er det mest retvisende at

sondre på den måde, at juraen var ens i 1998 og 2003, mens situationerne – konteksten – var forskellig.

Indflydelsesmønstre

Som i fremstillingerne af Kosovo- og Afghanistanbeslutningerne skal det afslutningsvis belyses hvilke indflydelsesmønstre, der kan identificeres. Nedenfor vil det blive beskrevet, i hvilket omfang ydre forhold, indre anliggender, spørgsmålet om historiens lære og stiafhængighed samt forventninger til fremtiden spillede ind på beslutningen om at gå i krig i Irak.⁴⁷⁷

Hvad angår de ydre påvirkninger gik Danmark ikke i krig på grund af en konkret trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet. Den ikke-danske aktør der havde størst indflydelse på Danmarks beslutning om at bidrage til invasionen af Irak var USA. Herefter spillede forholdet til Storbritannien en betydelig rolle, men da den britiske politik helt overvejende synes afledt af den amerikanske politik (Blair forsøgte at påvirke Bush til at forblive på FN-sporet; de britiske juridiske vurderinger af det retlige grundlag synes stærkt påvirket af de amerikanske juridiske vurderinger osv.) betød forholdet til Storbritannien langt mindre end forholdet til USA. Efter 11. september formulerede Bush-administrationen en ny sikkerhedspolitisk strategi om forebyggen- de angreb. Samtidig begyndte USA at fokusere på 'slyngelstater', der besad masseødelæggelsesvåben, og som ifølge de amerikanske trusselsvurderinger udgjorde en trussel mod den regionale eller globale sikkerhed. Den danske VK-regering valgte i den situation at tillægge de amerikanske trusselsvurderinger høj troværdighed, og især valgte regeringen at lade den danske Irak-politik følge USA's Irak-politik. Danmark – både statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller – forsøgte helt til det sidste at holde USA på FN-sporet, men da det ikke lykkedes, valgte regeringen at følge USA. Da NATO var splittet i spørgsmålet betød forholdet til alliancen ikke synderligt meget for regeringen.

477 Om disse spørgsmål se ovenfor kapitel 2.

Regeringen synes således at have forsøgt at holde NATO helt ude af spørgsmålet. Tilsvarende forsøgte regeringen at holde EU ude af spørgsmålet. Dette var imidlertid ikke helt enkelt, eftersom Danmark var formand for EU i anden halvdel af 2002, og i sidste ende valgte regeringen at underordne forholdet til EU Irak-politikken. Dette afspejles af Anders Fogh Rasmussens beslutning i januar 2003 om sammen med syv europæiske statsledere at offentliggøre et brev, hvori de opfordrede Europa til at støtte USA. Snarere end at samle Europa bidrog brevet imidlertid til yderligere politisering af spørgsmålet i EU. Tilsvarende valgte regeringen at underordne FN forholdet til USA.

Vender vi os mod de danske institutionelle aktører var Statsministeriet afgørende. Udenrigsministeriet var den myndighed, der indsamlede politiske oplysninger fra udlandet, og som begik regeringens juridiske vurderinger, mens det var Forsvarsministeriet samt Forsvaret og dets myndigheder, der leverede inputs til militærfaglige anliggender samt militære efterretninger. Som ved de to andre beslutninger virkede Udenrigsministeriet for at Danmark så længe som muligt skulle forblive på FN-sporet, mens Statsministeriet mere drev den danske politik i retning af USA's politik. På det individuelle niveau var det statsminister Anders Fogh Rasmussen, der personligt besluttede, hvilken kurs Danmark skulle anlægge i Irak-spørgsmålet. Sammenlignet med de øvrige beslutninger er det påfaldende, hvor begrænset diskussion, der var omkring statsministeren, når spørgsmål om krig eller fred skulle besluttet. Under regeringsmøderne synes der stort set ikke at have været diskussion, når statsministeren præsenterede regeringens linje, og den eneste Venstre-politiker, Fogh Rasmussen synes at have rådført sig med var Claus Hjort Frederiksen. End ikke Venstres egen forsvarsminister Svend Aage Jensby synes at have haft indflydelse på regeringschefen. Eksempelvis skubbede Jensby på for at prædeployere de danske specialenheder forud for beslutningen. Den anden individuelle hovedaktør blandt politikerne var udenrigsminister Per Stig Møller. Selvom statsministeren og udenrigsministeren overordnet delte politik i spørgsmålet, er det indtrykket at udenrigsministeren, mere end statsministeren, ønskede, at Danmark skulle forblive på FN-sporet. Samtidig er det indtrykket,

at Per Stig Møller ville strække sig længere end Anders Fogh Rasmussen for at sikre en bred politisk aftale om beslutningsforslag nr. B 118. Statsministeren havde ganske få rådgivere ud over de professionelle embedsmænd i Statsministeriet og enkelte centrale embedsmænd i Udenrigsministeriet. Blandt embedsmændene var Statsministeriets departementschef Nils Bernstein den mest centrale, mens statsministerens udenrigs- og sikkerhedspolitiske rådgiver Per Poulsen-Hansen var tæt på beslutningsprocessen under VK-regeringen. Danmarks ambassadør i Washington Ulrik Federspiel synes også at have været en vigtig aktør, bl.a. fordi han var det daglige bindeled mellem centrale amerikanske politiske og diplomatiske kilder og de danske myndigheder.

Var beslutningsprocessen influeret af fortidens skygge? Svaret på dette spørgsmål er bekræftende for så vidt som at Irakbeslutningen kan ses i forlængelse af Danmarks deltagelse i den første golfkrig samt SR-regeringens bidrag til Operation Desert Fox i 1998. Fra disse konflikter samt Iraks modstand mod FN's våbeninspektører havde danske beslutningstagere, især Anders Fogh Rasmussen, draget den lære, at Saddam Hussein ikke var til at stole på, og at magtanvendelse var eneste løsning på Irak-spørgsmålet. Fortidens skygge i form af den danske samarbejdspolitik under anden verdenskrig samt fodnotepolitikken spillede endvidere en rolle i den sikkerhedspolitiske debat i begyndelsen af 2000'erne. Anders Fogh Rasmussen anvendte således samarbejdspolitikken og fodnotepolitikken i den politiske debat som historiske eksempler på en fejlagtig dansk sikkerhedspolitik, som ikke skulle gentages. Som sådan blev fortidens skygge anvendt som politisk argument og som et disciplineringsværktøj i forhold til oppositionen.⁴⁷⁸

Hvad var de forventede gevinster? Først og fremmest var det Anders Fogh Rasmussens vurdering, at det ikke var i Danmarks sikkerhedspolitiske interesse, at landets sikkerhed var overladt til Europa og de europæiske stormagter. Fortidens skygger i form af europæisk stormagtspolitik spillede her en rolle. Derimod var det statsministerens faste vurdering – hvilke han understregede i

478 Se også Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

samtiden og har gentaget i eftertiden – at det var i Danmarks interesse at knytte Danmark til enesupermagten USA og at styrke den transatlantiske dimension i dansk udenrigspolitik. Anders Fogh Rasmussen gentog en række af de amerikanske forhåbninger om, at Mellemøsten ville blive mere fredelig og demokratisk, og han håbede, at reduktion af masseødelæggelsesvåben ville fremme en international retsorden. Prisen var et anspændt forhold til især Tyskland og Frankrig.

Konklusion

Beslutningen om at Danmark skulle bidrage til den amerikansk-anførte koalition, der invaderede Irak i marts 2003 var resultatet af et længere forløb, der kan opdeles i fire faser. Første fase havde karakter af et langt tilløb; det var perioden fra den første golfkrig i 1990-91 frem til 11. september 2001. Efter Iraks invasion af Kuwait bemyndigede FN's Sikkerhedsråd magtanvendelse over for Irak, hvorefter Poul Schlüters KV-regering med bred opbakning fra Folketinget tilsluttede Danmark den USA-anførte koalition. Det danske bidrag var beskedent, men der var nu lagt et spor i den danske Irak-politik, som blev videreført, men også skærpet de følgende år: I 1990'erne støttede Danmark FN's sanktioner, og i 1998 besluttede et flertal i Folketinget anført af Nyrup Rasmussens regering, at Danmark skulle stille et Hercules transportfly til rådighed for et påtænkt bombetogt af Irak, idet argumentet var, at Golfkrigs-resolutionerne fra 1990 og 1991 udgjorde et tilstrækkeligt retligt grundlag.

Anden fase i beslutningsprocessen dækkede perioden fra 11. september 2001 og et år frem. Bush-doktrinen om forebyggede angreb og det amerikanske trusselbillede om 'slyngelstater', spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben, og truslen fra regimer med kontakter til terrorister bragte Irak i det amerikanske søgelys. Fra dansk side betød terrorangrebet, at Danmark erklærede USA sin solidaritet. Samtidig erklærede statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at Danmark ville være med USA "hele vejen". Det var et centralt spørgsmål i tiden efter terrorangrebet, hvorvidt USA ville handle multilateralt eller unilateralt i kampen mod terroris-

me. Den danske politik blev at placere Danmark tæt på USA i denne kamp, idet hensigten var at påvirke USA i moderat retning og fastholde USA på det multilaterale spor. Med regeringsskiftet i slutningen af 2001 og udnævnelsen af Anders Fogh Rasmussen til statsminister blev den danske politik over for USA justeret. Hvor SR-regeringens politik havde haft et element af pragmatik over sig (Nyrup Rasmussen forekom dog mere uforbeholden over for USA end udenrigsminister Mogens Lykketoft), havde forholdet til USA under Anders Fogh Rasmussen i højere grad værdipolitisk karakter, hvilket ikke alene kom til udtryk i den førte danske politik, men også i statsministerens retorik. I foråret besøgte statsministeren USA, hvor han holdt møde med præsident Bush. Endvidere holdt Anders Fogh Rasmussen et møde med den amerikanske viceforsvarsminister Paul Wolfowitz. Irak var nu rykket højere op på den terrorpolitiske dagsordenen, og statsministeren udtalte under mødet, at Danmark til sin tid "utvivlsomt" ville "yde sin indsats."

I tredje fase i beslutningsprocessen fra september 2002 til januar 2003 skærpede USA politikken over for Irak gennem det amerikanske tvangsdiplomati. Under pres fra USA vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1441, der gav Irak en sidste chance for at samarbejde med våbeninspektørerne med henblik på afvæbning. USA befandt sig således fortsat på FN-sporet, selvom kritikere hævdede at FN-sporet havde karakter af taktik, idet USA's målsætning var at gennemføre regimeskifte i Irak, hvad enten FN bemyndigede magtanvendelse eller ej. VK-regeringen forsøgte gennem hele perioden at fastholde USA på FN-sporet med henblik på at gennemføre en fredelig afvæbning af Irak. Desuden nedfældede Udenrigsministeriets jurister de indledende overvejelser over det retlige grundlag for mulig dansk deltagelse i en invasion af Irak. Ifølge ministeriet ville det være ønskeligt med et FN-mandat, men såfremt der viste sig uenighed i Sikkerhedsrådet, ville det i sidste instans være "et politisk skøn", om der forelå et tilstrækkeligt folkeretligt grundlag for magtanvendelse. I givet fald kunne man henvise til Golfkrigsresolutionerne 678 (1990) og 687 (1991), sådan som SR-regeringen havde gjort i 1998. Efterfølgende tilbød Danmark USA et militært bidrag forudsat en operation var FN-sanktioneret. I slutningen af januar meddelte Danmark officielt ud, at Danmark

støttede USA's kurs over for Irak, hvilket internt i regeringen blev opfattet som udtryk for, at Danmark nu reelt (men ikke juridisk) havde forpligtet sig til at følge USA, såfremt USA valgte at handle uden om FN.

Fjerde og sidste fase fra 1. februar til 18. marts 2003 var intens. Våbeninspektørerne forklarede under fremlæggelsen af den tredje rapport, at Irak ikke havde aktive atomvåbenprogrammer, og regimet arbejdede aktivt for at imødekomme UNMOVIC, men endnu udestod det afsluttende arbejde. Våbeninspektørerne efterspurgte derfor yderligere tid – ikke uger, ikke år, men måneder. I FN's Sikkerhedsråd forsøgte USA sammen med Storbritannien og Spanien at få vedtaget en ny resolution, der bemyndigede magtanvendelse over for Irak. I sidste øjeblik trak de imidlertid forslaget tilbage, da det stod klart, at der næppe var flertal for resolutionsteksten, og samtidig havde Frankrig meddelt, at det ville nedlægge veto. Danmark skulle i den situation beslutte, om det ville gå med USA eller ej. Det retlige grundlag blev tilvejebragt i Udenrigsministeriet, hvor folkeretsnotatet fra september 2002, revideret i februar 2003, fandt sin endelige form i marts 2003. Regeringen fastholdt Golfkrigsresolutionerne samt resolution 1441 som tilstrækkeligt grundlag for at levere danske styrkebidrag til den amerikansk anførte koalition, der invaderede Irak kort tid efter. Beslutningsforslag nr. B 118 blev endeligt vedtaget i Folketinget den 21. marts 2003 under stor dramatik. Et historisk smalt flertal bestående af regeringspartierne Venstre og Det Konservative Folkeparti samt støttepartiet Dansk Folkeparti havde ført Danmark i krig under højlydte protester fra Folketingets øvrige partier.

Arbejdet med Irakbeslutningen har rejst spørgsmålet: Hvornår blev beslutningen om at følge USA truffet? Formelt er svaret, at det skete med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 den 21. marts 2003; regeringen informerede Det Udenrigspolitiske Nævn den 19. marts; beslutningen blev reelt truffet i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 17. marts. Dog var der imidlertid tale om en proces, hvor skiftende statsministre og højtstående beslutningstagere bag lukkede døre i Danmark, i Folketinget og over for offentligheden, men også formelt såvel som uformelt over for amerikanske samtalepartnere skabte en forståelse om, at Danmark ville levere et

militært bidrag til en amerikansk anført mission. De væsentligste udmeldinger var:

Tabel 7.4 Hvornår var tilsagnet bindende?

Dato	Svar til USA	Regeringsmøder	Meddelt Folketinget og offentligheden
21/9-2001			"Vi er med jer hele vejen." - PNR
14/12-2001			"Regeringen vil støtte USA hele vejen." - AFR
27/3-2002	"Danmark vil til sin tid utvivlsomt yde sin støtte." Forudsætter beviser for masseødelæggelsesvåben. - AFR til Wolfowitz		
9/9-2002	Hvis ikke Sikkerhedsrådet bliver enig, "other necessary means might be called for" - AFR til præsident Bush		
21-22/11-2002	Regering vil tilbyde militært bidrag, forudsætter folketingsbeslutning og FN-forankring		UPN orienteres 20/11-2002
10/1-2003	Regeringen vil sende officer til US Central Command		UPN orienteres 7/1-2003
30/1-2003		Vil inkorporere styrkebidraget i planlægning; stort set umuligt på et senere tidspunkt at træde tilbage fra dansk deltagelse; forudsætter FN-forankring - AFR	UPN orienteres 31/1-2003 Fælleserklæring: "Europa og Amerika må stå sammen." - AFR
1/2-2003	Positivt svar til USA om at inkorporere styrkebidraget i planlægningen		
7/3-2003		DK må ikke komme ud i løftebrud ift USA - AFR	
13/3-2003	Deltagelse afhænger af Folketingets godkendelse og FN-forankring		

Dato	Svar til USA	Regeringsmøder	Meddelt Folketinget og offentligheden
14/3-2003	Det rigtige vil være hvis Danmark deltager militært – AFR til Bush	DK må ikke svigte USA i Irak, forudsætter FN-forankring – AFR	
17/3-2003		DK må melde sig på demokratiets side – AFR	
18/3-2003	Danmark deltager med maritimt bidrag		UPN orienteres 18/3-2003

Kilde: Schmidt 2019, We are soul mates.

Det er rimeligt at spørge, om VK-regeringen på noget tidspunkt i denne proces afgav et bindende løfte til USA om danske styrkebidrag. Svaret er og forbliver uvist. Et af de tidspunkter, hvor et sådant løfte kunne være udstedt, var under mødet mellem Anders Fogh Rasmussen og Paul Wolfowitz i marts 2002. Det fremgår således ikke at referatet af mødet, at Anders Fogh Rasmussen skal have taget forbehold for Folketingets godkendelse, da han udtalte, at Danmark til sin tid ”utvivlsomt” ville ”yde sin støtte”. Til udredningen har Anders Fogh Rasmussen dog forklaret, at forbeholdet lå i konteksten, eftersom det i demokratiske lande er en forudsætning for krigsdeltagelse, at parlamentet bliver inddraget.⁴⁷⁹

Dernæst er der i den eksisterende litteratur blevet rejst en række spørgsmål, som skal kommenteres kortfattet. For det først har det været diskuteret, om Irak-krigen var lovlig, og om den danske deltagelse i krigen var lovlig. Diskussionen knytter an til FN-pagten, hvori det hedder (art. 2, stk. 4), at der er et almindeligt forbud mod fysisk magtanvendelse mellem stater. Samtidig hedder det dog også i FN-pagten, at der er undtagelser fra denne regel, nemlig ved selvforsvar (art. 51) og ved en særlig bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd (art. 42). Spørgsmålet er, om det var tilfældet i 2003. Den danske regerings tolkning af dette spørgsmål var, at der med FN's sikkerhedsrådsresolution 1441 (2002) lå et opdateret og kla-

479 Se også nærmere herom Schmidt 2019, We are soul mates.

rere juridisk grundlag for militær magtanvendelse i 2003, end der havde gjort i 1998, da SR-regeringen fremsatte beslutningsforslag nr. B 114 om et dansk bidrag til militær magtanvendelse over for Irak, hvor grundlaget havde været Golfkrigsresolutionerne 678 (1990) og 187 (1991). Det er ikke udredningens opgave at levere et juridisk begrundet svar på, om denne tolkning er holdbar. Blot skal det konstateres, at den juridiske diskussion udspiller sig inden for dette problemkompleks.⁴⁸⁰

Dernæst har det været fremhævet, at folkeretsjuristerne i Udenrigsministeriet fik en mundtlig instruks fra Statsministeriet om, at juristernes folkeretsnotat skulle underbygge regeringens beslutning om at gå i krig med USA uden en ny FN-resolution.⁴⁸¹ Dette er efter alt at dømme en myte. Folkeretsnotatet af 14. februar 2003 blev afleveret til Statsministeriet, men alle interviewede politikere og embedsmænd afviser ethvert kendskab til en instruks. Efter udredningens vurdering ville der slet ikke være behov for nogen instruks, idet embedsmændene selv kunne fornemme, hvad regeringen ønskede. Ligeledes er det en myte, at folkeretsnotatet var et "weekendnotat".⁴⁸² Dette har ellers været hævdet med henvisning til, at det blev hasteudarbejdet den sidste weekend i marts 2003 for at legitimere regeringens beslutning. Betegnelsen "weekendnotat" er imidlertid misvisende, allerede af den årsag at Udenrigsministeriets jurister begyndte at arbejde med notatet i efteråret 2002. Det første udkast lå færdigt den 12. september 2002, og det andet den 14. februar 2003, mens det endelige notat forelå den 17. marts 2003. Der er dog ingen tvivl om, at juristerne havde travlt med at få arbejdet afsluttet i marts 2003; samme dag som Bush gav Saddam Hussein og hans sønner 48 timer til at forlade Irak, og samme dag som regeringen traf endelig beslutning i Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Endvidere har spørgsmålet været rejst, om den danske regering talte usandt om eksistensen af masseødelæggelsesvåben i

480 Se endvidere Kessing og Laursen (red.) 2016, *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede* med adskillige bidrag der belyser denne problemstilling fra forskellig side.

481 Tynell 2016, *Mørkelygten*.

482 Tynell 2016, *Mørkelygten*.

Irak. Svaret på det spørgsmål er afvisende. Regeringen byggede på FE's trusselsvurderinger, hvori det blev antaget, at Irak havde masseødelæggelsesvåben. Alle troede de fandtes, men måske overdrev regeringen oplysningernes troværdighed, ligesom der er eksempler på, at regeringen strammede oplysningerne. Endelig er spørgsmålet blevet rejst, om regeringen talte usandt om Saddam Husseins forbindelser til terrorister og al-Qaeda. Svaret på dette spørgsmål er ligeledes afvisende. Regeringen hævdede ikke, at Irak havde kontakt til al-Qaeda, men til terrorister i almindelighed. Det har i øvrigt senere vist sig, at Iraks samarbejde med terrorister var mere omfattende end tidligere antaget.

DEL 4

LÆRING OG KONKLUSIONER

KAPITEL 8

En retvisende læring for eftertiden

Indledning

Formålet med dette kapitel er at give ”en retvisende læring for eftertiden”⁴⁸³ på baggrund af de resultater fra den offentlige udredning om Danmarks militære engagement, som er præsenteret i de foregående kapitler, samt de analyser, der ligger til grund for udredningen.⁴⁸⁴

Det er en politisk opgave at definere udenrigspolitikens mål, ligesom det også er en politisk opgave og et politisk ansvar at træffe konkrete beslutninger om Danmarks militære engagement og at afsætte de nødvendige ressourcer til, at både den generelle udenrigspolitik og de enkelte militære engagementer kan opfylde deres mål. Det er ikke udredningens ærinde at udfordre denne opgavefordeling eller at fratage regeringen og Folketinget det ansvar, som er deres. Ambitionen for dette kapitel er derfor ikke at præsentere en ny grundtegnning for dansk udenrigspolitik, men at anvende udredningens analyseresultater som udgangspunkt for at udvikle og sikre kvaliteten af Danmarks militære engagement in-

⁴⁸³ Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

⁴⁸⁴ Se Olesen 2019, Pest eller kolera; Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen; Schmidt 2019, We are soul mates; Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018; Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært; Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

denfor de rammer, som regeringen og Folketinget har vedtaget.⁴⁸⁵ Vores mål er at synliggøre de udfordringer, som udredningen har afdækket, og på den baggrund at medvirke til at forbedre eksisterende praksisser både i relation til beslutningsproces og beslutningsgrundlag for Danmarks fremtidige militære engagement.⁴⁸⁶

Med udgangspunkt i kommissoriet har udredningen fokuseret på beslutningsprocessen op til fire beslutninger om militært engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Kapitlets argument er på den baggrund struktureret i fire dele, der hver diskuterer et centralt aspekt af den danske udenrigspolitiske beslutningsproces op til en folketingsbeslutning om dansk militært engagement. Den første del fokuserer på beslutningsprocessens form. Beslutningsprocessen har både formelle rammer (eksempelvis i forbindelse med inddragelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn) og uformelle aspekter (eksempelvis kontakter mellem regeringen og centrale politikere fra oppositionspartierne). Udredningen viser, hvordan formelle og uformelle aspekter af beslutningsprocessen og samspillet mellem de to har betydning. Vi identificerer, hvilke udfordringer, der er forbundet med at sikre en beslutningsproces, som både er funktionel og sikrer ansvarliggørelse af de politiske beslut-

485 Der findes en omfattende litteratur om organisatorisk læring. For introduktioner, se Easterby-Smith og Lyles (red.) 2011, *Handbook of organizational learning and knowledge management*; Jacobsen og Thorsvik 2002, *Hvordan organisasjoner fungerer*. Den type af læring, som vi præsenterer i dette kapitel deler fællestræk med det som Chris Argyris kalder 'single-loop learning', hvor formålet er at forbedre eksisterende praksisser men uden at stille spørgsmålstegn ved de grundlæggende mål bag de organisatoriske processer. Se Argyris 1976, Single-loop and double-loop models in research on decision making.

486 For et overblik over litteraturen om udenrigspolitisk læring, se Ziv 2017, *Foreign Policy Learning*. For en diskussion af den klassiske litteratur, se Levy 1994, *Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield*. Der har i litteraturen været et vist fokus på, hvordan den lære, som beslutningstagere drog af historien var betinget af forskellige former for bias, forståelsesrammer og fejltolkninger, se eksempelvis May 1973, *"Lessons" of the past: the use and misuse of history in American foreign policy*; Jervis 2017, *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*. Vores mål her er forslag til praktisk, implementerbar læring, der kan udledes af udredningens analyser, og vi fokuserer derfor på et forbedret grundlag for kvalitetssikring af den udenrigspolitiske beslutningsproces i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement.

ningstagere og diskuterer, om der på den baggrund er behov for en reform af Det Udenrigspolitiske Nævn.

Den anden del af diskussionen fokuserer på beslutningsprocessens indhold. Hvem stiller de kritiske spørgsmål og hvordan? Vi er i arbejdet med udredningen blevet overraskede over, hvor sjældent materialet viser spor af en kritisk-konstruktiv dialog med henblik på at kvalitetssikre Danmarks militære engagement. Vi opstiller derfor et katalog af spørgsmål, som kan tjene til kvalitetssikring af det militære engagement og overvejelse af exit-muligheder og alternativer. Den tredje del fokuserer på de rådgivere og myndigheder, som giver administrativ og faglig støtte til den politiske beslutningsproces. Vi fokuserer her på centraladministrationens betingelser for at give denne støtte og foreslår på baggrund af udredningens analyser tiltag, som kan understøtte denne rådgivning af det politiske niveau. Den fjerde og sidste del af analysen fokuserer på beslutningsprocessens internationale betingelser med særligt fokus på den internationale efterspørgsel efter dansk militært engagement. Hvordan prioriterer danske beslutningstagere i denne efterspørgsel, og hvordan maksimeres sandsynligheden for, at engagementet får størst mulig effekt på de udfordringer, som det militære engagement søger at imødekomme og på Danmarks mulighed for at maksimere sine interesser og fremme sine værdier i det internationale samfund.

Beslutningsprocessens form: Tid til en reform af Det Udenrigspolitiske Nævn?

Det Udenrigspolitiske Nævn spiller en særlig rolle i den formelle udenrigspolitiske beslutningsproces.⁴⁸⁷ Ifølge grundlovens § 19, stk. 3 er regeringen forpligtet til at "rådføre" sig med Nævnet "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde".⁴⁸⁸ Rådføringspligten medfører, at "regeringen skal lytte og tage Nævnets råd og synspunkter i betragtning".⁴⁸⁹ Heraf følger, at regeringen har pligt til at "oplyse Nævnet på en måde og i et omfang, som sætter Nævnets medlemmer i stand til at danne sig en kvalificeret opfattelse af de sager, som regeringen lægger frem".⁴⁹⁰ Med mindre der er tale om selvforsvar i forbindelse med konkrete angreb, kræver beslutninger om militær magtanvendelse Folketingets samtykke, som normalt gives i form af en folketingsbeslutning forud for et militært engagement. Grundlovens § 19, stk. 2, omhandler "militære magtmidler mod nogen fremmed stat",⁴⁹¹ men ifølge den regeringspraksis, som har udviklet sig i nyere tid, så indhentes Folketingets samtykke ved enhver væsentlig anvendelse af militær magt i udlandet, uanset om denne retter sig mod statslige eller pri-

487 Folketingets inddragelse i den udenrigspolitiske beslutningsproces, herunder spørgsmål om krig og fred, er et relativt nyligt fænomen. Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt. foreskriver, at "Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender". Fra vedtagelsen af grundloven i 1849 og frem til 1920 var dette regeringens suveræne ret, hvorefter krigsførelse blev underlagt krav om forudgående samtykke fra Rigsdagen. Med grundloven af 1953 indførtes § 19, stk. 2, der foreskriver "Bortset fra forsvar mod væbnets angreb på riget eller danske styrker kan folketetinget ikke uden folketetingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat." Se Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 2. Se fortolkningen i Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

488 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 3.

489 Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

490 Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

491 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 2.

vate aktører, og uanset om magtanvendelsen sker med eller uden samtykke fra den stat, som er mål for det militære engagement.⁴⁹²

I de fire undersøgte beslutningsprocesser informerer regeringen, som forud for enhver anden beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, Det Udenrigspolitiske Nævn i perioden op til fremsættelse af beslutningsforslag om militært engagement. Der er i denne informationsproces et stort spillerum for, hvad regeringen vurderer som relevante oplysninger, der skal fremlægges i Nævnet. Her forfølger regeringen typisk en minimalistisk praksis. Den del af den formelle information, der rækker ud over en generel orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn, foregår typisk umiddelbart forud for, at den formelle beslutning om dansk militært engagement skal træffes, men udredningens analyser dokumenterer, at en månedlang dialog med allierede og inputs fra både centraladministration og Forsvaret ofte har konkretiseret det potentielle bidrag og formet beslutningen om et militært engagement længe inden, at Det Udenrigspolitiske Nævn inddrages.

Konsekvensen er, at på det tidspunkt, hvor Nævnet inddrages, vil det typisk have politiske omkostninger i forholdet til afgørende alliancepartnere at afvige fra regeringens anbefaling. Forud for vedtagelsen den 8. oktober 1998 af beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan tilkendegav SR-regeringen over for Danmarks alliancepartnere sin principielle støtte til at NATO kunne go 'out-of-area' inden, at Det Udenrigspolitiske Nævn blev informeret. Forud for fremlæggelsen af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo instruerede Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen om at tilkendegive overfor NATO, at Danmark overvejede at bidrage med en bataljon på en styrkegenereringskonference den 1. juni 1999, men regeringen orienterede først Nævnet om dette på møder den 2. og den 7. juni. I månederne op til beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan havde Forsvaret allerede

492 Dalsgaard og Krunke 2016, Hvem beslutter om Danmark kan gå i krig?; Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

i september 2001 præsenteret den daværende SR-regering for forslag til et dansk militært bidrag, som siden dannede udgangspunkt for en dialog med USA om Danmarks styrkebidrag og i december 2001 udgjorde grundelementerne i VK-regeringens beslutningsforslag. I forløbet forud for vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak var der i perioden 2001-2003 flere eksempler på, at regeringen strammede oplysninger fra FE, når de blev videregivet til Nævnet samt diskrepans mellem den viden, som regeringen var i besiddelse af, og de oplysninger, der blev videregivet til Nævnet. Eksempelvis oplyste regeringen ikke Nævnet om et møde, som statsministeren og danske topembedsmænd tidligt i processen holdt med en gruppe amerikanske politikere og embedsmænd, herunder viceforsvarsminister Paul Wolfowitz.

Den minimalistiske praksis i anvendelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn betyder, at uformelle aspekter af kommunikationen mellem regeringen og Folketingets partier har afgørende betydning for beslutningsprocessen og dens udfald. Udredningens analyser viser en systematik i den uformelle kommunikation mellem regeringen og Folketinget på to områder. For det første synes forsvarsforligskredsen at have en særligt privilegeret status, når regeringen informerer om nye internationale udviklinger og mulige danske svar herpå. Dette bemærkes flere gange af partier uden for forligskredsen. I Folketingsdebatten forud for vedtagelsen den 17. juni 1999 af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo kritiserer således både Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti, at forsvarsforligspartierne synes at indtage en privilegeret adgang til at modtage information og fremføre synspunkter overfor regeringen. Forud for beslutningen om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan kritiserer SF på et møde regeringen for ikke at have inddraget partiet i processen ligeså tidligt som forsvarsforligspartierne. Endelig anfører Enhedslisten i anden behandlingen af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, at partiet føler sig dårligt informeret om den danske regerings dialog med USA og stiller spørgsmålstegn ved, om Det Udenrigspolitiske Nævn har

modtaget tilstrækkelig information. Reelt synes forsvarsforligspartierne således at have en privilegeret adgang til information i forhold til Folketingets øvrige medlemmer.⁴⁹³

For det andet er et tillidsfuldt samarbejde mellem de centrale ministre og ledende politikere fra oppositionen afgørende for beslutningsprocessens forløb. Det gælder i særlig grad samarbejdet mellem statsministeren og lederen af det største oppositionsparti.⁴⁹⁴ Efter terrorangrebene på New York og Washington var statsminister Poul Nyrup Rasmussen i løbende kontakt med Venstres leder Anders Fogh Rasmussen om sikkerhedssituationens udvikling, hvilket understøttede Danmarks evne til at agere fleksibelt i en alvorlig sikkerhedspolitisk krise i det internationale samfund. Omvendt synes et mindre tillidsfuldt forhold mellem statsminister Anders Fogh Rasmussen og Mogens Lykketoft at have haft indflydelse på forløbet op til beslutningen om at bidrage militært til den USA-ledede koalition i Irak.⁴⁹⁵ At det er forholdet mellem statsministeren og den mest sandsynlige udfordrer til statsministerposten, der er afgørende, illustreres af, at de såkaldte Troika-møder mellem udenrigsminister Per Stig Møller og de tidligere udenrigsministre Niels Helveg Petersen og Mogens Lykketoft forud for Irakbeslutningen.⁴⁹⁶ Møderne handlede bl.a. om 'FN-forankring' af Danmarks eventuelle militære engagement, men endte uden reel

493 Se Wivel 2019, Hvorfor bidrag Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

494 Statsministeren er således helt central både indadtil i beslutningsprocessen, herunder i kommunikationen med andre partiledere og udadtil i den offentligt fremførte argumentation for dansk militært engagement. For en diskussion af det sidste, se Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

495 Betydningen af forholdet mellem de politiske ledere for at finde fælles løsninger i udenrigspolitikken illustreres også at den såkaldte fodnoteperiode, 1982-1988, hvor et sikkerhedspolitisk flertal bestående af Socialdemokratiet, De Radikale, SF og VS vedtog 23 sikkerhedspolitiske dagsordener uden om den borgerlige regering bestående af Konservative, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Også i denne periode var forholdet mellem lederne i centrum-højre og centrum-venstre præget af mistillid. Se Mariager 2017, *Den vesttyske forbindelse. Studier i det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*.

496 Se Schmidt 2019, We are soul mates.

betydning, da VK-regeringen valgte at vedtage Danmarks militære engagement med et snævert flertal sammen med Dansk Folkeparti.

De uformelle kontakter i kredsen af forsvarsforligspartier og mellem de centrale partiledere sikrer en funktionel løsning på regeringens behov for information af og dialog med Folketingets partier. Kontakterne hjælper regeringen til at identificere, inden for hvilket spektrum det vil være muligt at finde et folketingsflertal uden, at dette lægges ud i et bredere forum med større risiko for politisering og deraf følgende indsnævring af regeringens handlerum. Forsvarsforligskredsen er bundet sammen ikke blot af et specifikt forlig, men også af en fælles tilgang til Forsvarets mål og anvendelse, som det afspejles både i det enkelte forligs prioriteringer og i forligene over tid, der typisk vedtages af den samme kerne af regeringsbærende partier fra centrum-højre og centrum-venstre. Derimod er Det Udenrigspolitiske Nævns 17 medlemmer udpeget af Folketinget efter et forholdstalsprincip.⁴⁹⁷ De uformelle kontakter sikrer således en kreds af Folketingets partier og centrale politikere privilegeret adgang til information af betydning for Danmarks sikkerhed i forhold til de partier og politikere, som er uden for kredsen, men repræsenteret i Nævnet. Det er uigennemskueligt, præcis efter hvilke konventioner kontakterne finder sted. Når stærke aktører informeres og kan tage dialogen i andre sammenhænge, så vil de alt andet lige være mindre tilbøjelige til at presse på for information og debat i Nævnet, og information og indflydelse risikerer dermed umærkeligt at blive flyttet fra Det Udenrigspolitiske Nævn, der er grundlovsbestemt, til mindre transparente fora, hvor der ikke tages referat og medlemskredsen kan være flydende. Dermed undermineres den demokratiske 'an-

497 Lovtidende 1954, "Lov om Det udenrigspolitiske nævn", 5. marts 1954, § 1.

svarsstruktur',⁴⁹⁸ der skal holde regeringen ansvarlig og sikre en lige behandling af ens sager.

Den minimalistiske praksis for inddragelse af Det Udenrigspolitiske Nævn kombineret med den udbredte brug af uformelle kontakter afspejler, at der er et behov for dialog mellem regeringen og Folketinget om Danmarks militære bidrag, men at Det Udenrigspolitiske Nævn i sin nuværende form kun opfylder en del af dette behov. Udredningens analyser viser, at regeringen uanset partifarve i de undersøgte perioder yder en aktiv indsats for at fastholde denne dialog og inddrage Folketingets partier. Den viser imidlertid også, at Det Udenrigspolitiske Nævn primært spiller en formel rolle i forbindelse med godkendelse af bidrag, hvis indhold kan være resultatet af en månedlang dialog med allierede. Nævnet fungerer her som en nødbremse, der kan stoppe et potentielt militært engagement, men det er regeringen, der sidder bag rattet og for længst er drejet ned ad den vej, som der nu kan bremses på. Ofte har Nævnets møder karakter af information fra centrale ministre efterfulgt af korte meningstilkendegivelser for og i mod og spørgsmål af mere teknisk karakter.

Denne situation synes at afspejle to forhold. Det første forhold er, at inddragelse af formelle parlamentariske fora i den udenrigspolitiske beslutningsproces i sig selv en udfordring af mindst to årsager. For det første risikerer fortrolige oplysninger at blive videregivet til pressen og andre og dermed at svække regeringens forhandlingsposition internationalt, ligesom det kan medføre en sikkerhedsrisiko.⁴⁹⁹ Det var under den kolde krig en bevæggrund for at fastholde et højere informationsniveau i forsvarsforligskredsen

498 I forvaltningslitteraturen taler man om "accountability". Begrebet har mange betydninger, men er grundet i opfattelsen af, at det er tilstræbellesværdigt at sikre et system i den politiske beslutningsproces og offentlige forvaltning, hvor det er transparent og dokumenteret, hvordan beslutninger bliver truffet, implementeret og finansieret, og at de, som træffer og implementerer beslutningerne, står til ansvar for deres handlinger, se eksempelvis Bovens, Schillemans og Goodin 2014, *Public Accountability*, s. 2-3.

499 Vibeke Schou Tjalve og Anders Henriksen peger i en undersøgelse fra 2008 på, at regeringen er tilbageholdende i sin anvendelse af Det Udenrigspolitiske Nævn på grund af risikoen for både lækage af fortrolige oplysninger og "partipolitisering", hvor de sikkerhedspolitiske oplysninger anvendes til polemisering mod regeringen. Se Tjalve og Henriksen 2008, *Vi diskuterer jo ikke politik på den måde. Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, s. 21-22.

end i Det Udenrigspolitiske Nævn. Dernæst er der en mere generel problematik, som også kendes fra Europaudvalget i Folketinget.⁵⁰⁰ Denne problematik omhandler timingen af information og debat i Nævnet. Inddrages Nævnet for tidligt er der en betydelig risiko for, at Nævnet reelt ikke ved, hvad de siger ja eller nej til, og dermed at regeringens udenrigspolitiske handlerum indsnævres til skade for varetagelsen af danske interesser. Hvis Det Udenrigspolitiske Nævn inddrages sent, betyder det som ved beslutningerne om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, beslutningen om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan og beslutningen om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, at det kan have store politiske omkostninger for Danmarks at sige fra over for det foreslåede militære engagement.

Det andet forhold er relateret til ændringer i trusselsbilledet og efterspørgslen efter dansk militært engagement, som blev ændret markant ved afslutningen på den kolde krig, og dermed i dag er væsensforskellig fra situationen, hvor inddragelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn blev grundlovssikret i 1953. Trusselsbilledet under den kolde krig var stabilt og præget af den militære trussel fra Sovjetunionen. Efterspørgslen efter militært engagement var begrænset, altid legitimeret af en direkte FN-resolution og typisk med en invitation fra det land, som var målet for det militære engagement, ligesom der var en relativt klar adskillelse af de militære og humanitære opgaver. Denne situation er i dag erstattet af "uendelig krig",⁵⁰¹ med en lang række større og mindre, til dels overlappende, militære engagementer i regi af NATO, FN og internationale koalitioner, typisk, men ikke altid, legitimeret af en direkte FN-resolution og med overlappende militære og humanitære

500 I et notat af 4. oktober 2017, der konsoliderer Europaudvalgets beretninger, opsummeres dette som "det dobbelte hensyn": "Generelt skal regeringens orientering af Europaudvalget ske på en sådan måde, at hensynet til såvel Folketingets indflydelse som regeringens forhandlingsfrihed respekteres." Se Folketinget 2017, "Folketingets behandling af EU-sager. Sammenskrevet udgave af Europaudvalgets beretning om procedure", 4. oktober 2017.

501 Breitenbauch 2015, *Uendelig krig?: Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*.

opgaver.⁵⁰² Behovet for løbende information af og debat mellem regeringen og Folketinget er dermed forandret, og især stiller den øgede volumen og kompleksitet i Danmarks militære engagement nye krav til dialogen mellem regeringen og Folketinget. Kommunikationsformer som e-mail og sms kan understøtte denne dialog, men udfordrer samtidig en struktur med formelle mødeindkaldelser og møder i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Udredningen anbefaler på den baggrund, at Folketinget iværksætter en afdækning af formelle og uformelle informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement i internationale konflikter. Vi anbefaler, at dette arbejde får til formål at kortlægge både indholdet i regeringens information af Folketinget og den efterfølgende kommunikation mellem regeringen og Folketinget, og at vurdere konsekvenserne for beslutningernes effektivitet og demokratiske legitimitet. Procedurer for regeringens information af og rådgøring med Folketinget bør således tilgodeses både regeringens behov for et handlerum i dialogen med lande, der muliggør varetagelsen af Danmarks nationale interesser med den fleksibilitet, som er nødvendig i internationale forhandlinger om løsningen af sikkerhedsproblemer, der kan ændre sig med stor hast, og samtidig behovet for faste, institutionaliserede procedurer, der sikrer transparens og demokratisk kontrol med regeringens embedsførelse. Der er en naturlig spænding mellem disse to, da den ene fordrer fleksibilitet og innovation, mens den anden sikrer stabilitet og indlejring i den eksisterende praksis.

Der bør i arbejdet lægges særlig vægt på at afklare, hvilke barrierer, der blandt Folketingets medlemmer og nuværende og tidligere regeringsmedlemmer opfattes som begrænsende for kommunikation mellem regeringen og Folketinget i Nævnet, og i hvilket omfang og hvordan disse barrierer kan nedbrydes. Det bør desuden overvejes om Nævnets arbejde i højere grad kan suppleres med instrumenter som åbne og lukkede emnespecifikke høringer med henblik på at levere faglige inputs og sætte enkeltsager

502 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

ind i en større sammenhæng.⁵⁰³ Endvidere bør det overvejes om forskellige fora for kommunikation mellem regeringen og Folketinget om Danmarks militære engagement med fordel kan spille en rolle i forskellige faser af beslutningsprocessen, eksempelvis i form af en lukket høring tidligt i processen, der kan hjælpe til at afklare betingelser, muligheder og risici forud for den formelle beslutningsproces. Folketinget kan på den baggrund tage stilling til en eventuel reform af Det Udenrigspolitiske Nævn samt evt. supplerende retningslinjer eller fora for regeringens kommunikation med Folketinget.

Beslutningsprocessens indhold: Hvem stiller de kritiske spørgsmål – og hvordan?

Fraværet af en klar ekstern trussel mod det danske territorium har skabt et langt større handlerum end tidligere i dansk udenrigspolitik fra den kolde krigs afslutning og frem til i dag.⁵⁰⁴ Det forøgede handlerum har skabt nye forventninger til både form og indhold i udenrigspolitikken. Den er ikke længere blot en 'nødvendighedens politik', der primært føres med henblik på at beskytte det danske territorium mod ydre fjender og sikre Danmarks fortsatte overlevelse som selvstændig stat, men derimod et middel til dansk indflydelse, status og værdifremme i international politik.⁵⁰⁵

Denne udvikling har medvirket til en demokratisering (og politisering) af udenrigspolitikken både i form og indhold. Selv om grundlovens § 19, stk. 1 fortsat foreskriver, at det er kongen – i praksis regeringen – der har den udenrigspolitiske kompetence,⁵⁰⁶ så

503 Se også Tjalve og Henriksen 2008, *Vi diskuterer jo ikke politik på den måde. Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, s. 28.

504 Dette er ikke særligt for Danmark men generelt for de mindre lande i international politik, se Løvold 2004, Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. Andre har peget på, at der er betydelige variationer mellem de mindre lande, og at det primært er de europæiske lande, der har oplevet et større og bedre handlerum, se Cooper og Shaw (red.) 2009, *The diplomacies of small states: between vulnerability and resilience*; Baldacchino 2018, *Mainstreaming the study of small states and territories*.

505 Dette er bl.a. eksemplificeret ved de forskellige formuleringer af en 'aktivistisk' udenrigspolitik fra 1990 og frem til i dag. Se eksempelvis diskussionen i Pedersen og Ringsmose 2017, *Aktivism i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU*.

506 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 1.

er der i dag en lang række aktører, der søger indflydelse på politikens form og indhold. Også sikkerhedspolitikken og det militære engagement, som tidligere var afskærmet fra disse dynamikker, indgår i dag i den almindelige debat om politiske og økonomiske prioriteringer. Der er en forventning hos både politikere og vælgere om, at også mindre lande som Danmark bør bidrage aktivt til at opretholde og udvikle det internationale samfund, men uenighed om hvilke midler der tjener dette formål bedst. Det er således kendetegnende for alle de tre krige, som vi har undersøgt, at både fortalere for og modstandere af dansk militært engagement eller specifikke aspekter af dette engagement (eksempelvis udsendelsen af specialstyrker) fastholdt klassiske danske udenrigspolitiske mål som opretholdelse af den internationale retsorden og styrkelse af det internationale samfund. De var imidlertid uenige om, hvorvidt deltagelse i en militær operation uden direkte FN-mandat ville styrke dette arbejde – ved at forhindre en humanitær katastrofe i Kosovo eller afvæbne Saddam Hussein, der havde forbrudt sig mod FN's resolutioner i Irak – eller svække det ved at undergrave FN's autoritet, ligesom de var uenige om, hvorvidt Danmark i Afghanistan skulle vente på vedtagelsen af en FN-autoriseret sikkerhedsstyrke eller agere hurtigt og med deltagelse af bl.a. specialstyrker under ledelse af USA.

I udredningens arbejde har vi fundet mange eksempler på relevante spørgsmål til Danmarks militære engagement fra både embedsværk og politikere. Kun forud for beslutningerne om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan foreligger der imidlertid en egentlig cost-benefit-analyse.⁵⁰⁷ Derudover tager regeringens beslutningsforslag i Folketinget typisk udgangspunkt i en vurdering fra Forsvaret af, hvordan den danske regering bedst kan imødekomme efterspørgslen efter dansk militært engagement, der herefter er forhandlet med de politiske partier. I det omfattende materiale, som udredningens analyser er baseret på, findes der dog kun få og spredte eksempler på, at der i Det Udenrigspolitiske Nævn foregår en diskussion af fordele og

507 Se notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

ulemper ved et potentielt militært engagement, eller at dette engagement overvejes systematisk i forhold til mulige alternative eller supplerende militære og humanitære engagementer.

Tabel 8.1 Inspiration til en cost-benefit-analyse af Danmarks militære engagement

Fokus	Spørgsmål
Mål	<ul style="list-style-type: none"> • Hvad er formålet med operationen? • Hvad er formålet med det danske bidrag til operationen?
Midler	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke styrkebidrag forventes Danmark at bidrage med? Hvorfor?
Effekt	<ul style="list-style-type: none"> • Hvad er den forventede effekt af dansk deltagelse i operationen? For Danmark? For det land, som er målet for operationen? For det internationale samfund? • Hvordan måler vi effekten af operationen? • Hvornår måler vi effekten af dansk deltagelse i operationen?
Ressourcer	<ul style="list-style-type: none"> • Hvad er den samlede forventede økonomiske omkostning ved dansk deltagelse i operationen? • Hvad er den samlede forventede effekt på Forsvarets personel og materiel?
Risici	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke risici indeholder en deltagelse i operationen for de udsendte?
Tidsramme	<ul style="list-style-type: none"> • Hvornår forventes operationen afsluttet?
Exit-muligheder	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke konkrete muligheder har Danmark for at forlade operationen inden den er fuldført? • Hvilke omkostninger er forbundet med at forlade operationen?
Alternativer	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke alternativer – militært, humanitært eller på anden vis – har Danmark for at bidrage?
Konsekvenser ved at sige nej	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilke omkostninger og gevinster er forbundet med ikke at bidrage militært?

Der mangler en systematisk diskussion af mål, midler, forventet effekt, ressourcer, risici, tidsramme, exit-muligheder, alternativer og konsekvenser ved at sige nej til at deltage. Enkeltelementer indgår i diskussionen og i embedsværkets rådgivning af regeringen, men der laves ikke en samlet 'projektbeskrivelse' af det enkelte militære engagement, der efterfølgende kan anvendes til evaluering og læring i forbindelse med fremtidige beslutninger om militært engagement eller ansvarliggørelse i forbindelse med en vurdering af, om de opstillede antagelser var realistiske. Vi finder, at dette er bemærkelsesværdigt i betragtning af, hvor store økonomiske ressourcer, der anvendes på Danmarks militære engagement samt

ikke mindst de menneskelige omkostninger, der er forbundet med engagementet. Tabel 8.1 opstiller på den baggrund et eksempel på et spørgekatalog, der kan tjene som inspiration til det enkelte medlem af Folketinget eller i centraladministrationen.

Beslutningsprocessens administrative betingelser: Hvordan kvalitetssikres rådgivningen af regeringen og Folketinget?

Det er naturligt, at et lille lands udenrigspolitik i mange tilfælde er reaktiv. Det er pr. definition stormagterne, der sætter dagsorden i international politik. Det gælder i særligt grad i sikkerhedspolitikken, hvor de voldsomme forskelle i militære kapabiliteter har afgørende betydning for landenes mulighed for at varetage egen sikkerhed og bidrage til international sikkerhed.⁵⁰⁸ I FN's Sikkerhedsråd har de fem permanente medlemmer afgørende indflydelse på både beslutninger og beslutningernes efterfølgende implementering. I internationale koalitioner er magtasymmetrien typisk endnu mere markant, da der ikke er en institutionel infrastruktur, der sikrer de bidragende lande en stemme i beslutningerne. Risikoen for en ændring i operationens mål og midler uden mulighed for indsigelse er derfor større.

Asymmetrien i de militære kapabiliteter forstærkes i militære engagementer typisk af en informations- og efterretningsasymmetri. Mindre koalitions- og alliancepartnere som Danmark er afhængige af de efterretninger, som de modtager fra deres store alliancepartnere. I de store samarbejdspartners videreformidling af informationer og præferencer er der en væsentlig risiko for, at det lille land overtager den store samarbejdspartners 'gruppetænkning', hvor beslutningstagere og rådgivere bekræfter hinanden i, hvilke løsninger, der er de rigtige uden en balanceret analyse af omkostninger, gevinster og mulige alternativer. Magtforskellene

⁵⁰⁸ Jesse og Dreyer 2016, *Small states in the international system: At peace and at war*; Almezaini og Rickli (red.) 2016, *The small gulf states: Foreign and security policies before and after the Arab Spring*; Maass 2017, *Small states in world politics: The story of small state survival, 1648-2016*.

i international politik gør det umuligt helt at undgå denne problematik for et lille land med en udenrigspolitik med ambitiøse, aktivistiske mål for militært engagement i verdens brændpunkter. Danmark vil altid være afhængig af større allieredes militære og efterretningsmæssige infrastruktur og af at modtage konkrete informationer.

Det betyder, at det er afgørende for kvalitetssikringen af beslutninger om dansk militært engagement, at der i den danske centraladministration er analyseenheder, som kan forbinde de allieredes informationer og præferencer med danske mål, midler, resourcer og erfaringer. Udredningens kildemateriale dokumenterer en saglig og højt kvalificeret dag-til-dag rådgivning af regeringen, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelse af juridiske vurderinger af mulige militære engagementer og afklaring af andre landes positioner forud for beslutninger om dansk militært engagement, ligesom den militærfaglige ekspertise inddrages aktivt som grundlag for udarbejdelsen af forslag til konkrete militære bidrag. Politikerne træffer deres beslutning på et oplyst grundlag om, hvorvidt de lovligt kan opfylde efterspørgslen efter militært engagement, og hvilke holdninger vores allierede og andre lande af betydning for Danmark har til denne efterspørgsel. De får endvidere et klart billede af præcis, hvilke militære kapaciteter Danmark kan bidrage med i forhold til vores allieredes ønsker. Derimod er der i kildematerialet kun få spor af en rådgivning, som systematisk inddrager erfaringerne fra tidligere militære engagementer og vurderer det aktuelle militære engagement i lyset af de generelle målsætninger og prioriteringer i dansk udenrigspolitik. Der opstilles ikke systematisk alternativer til det, som efterspørges fra vores allierede, og der foretages kun en meget generel vurdering af omkostninger og gevinster for det land, som er målet for det militære engagement, og af hvorvidt og hvordan deltagelsen kan fremme danske interesser og værdier.

Dette har mindst tre problematiske konsekvenser for beslutningsprocessen om Danmarks militære engagement. For det første bliver beslutningsprocessen i høj grad til et spørgsmål om jura og folkeretsfortolkninger, ikke om hvorvidt og hvordan det militære engagement tjener til at fremme de værdier og interesser,

som er centrale danske prioriteringer. Dette afspejles i alle de fire beslutningsprocesser, som udredningen har undersøgt og særligt i forbindelse med de tre beslutningsprocesser, som var politisk omstridte. For det andet får den militærfaglige ekspertise endog meget stor vægt i beslutningsprocessen. Eksempelvis var personel fra Forsvaret i tiden op til fremlæggelsen af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan udstationeret ved den amerikanske Central Command, og allerede inden denne udstationering var der kontakter mellem det danske og amerikanske forsvar om et evt. dansk militært bidrag. Dette er ikke i sig selv problematisk. Det kan være funktionelt i en afklaring af, hvordan danske militære kapaciteter matcher efterspørgslen fra vores væsentligste allierede. Men det forstærker effekten af de ovennævnte dynamikker, hvor de danske beslutningstagere risikerer at fokusere på at opfylde efterspørgslen, men uden en systematisk forudgående analyse af konsekvenserne. Endelig betyder karakteren af rådgivning af det politiske niveau, at en ny beslutning om militært engagement ikke systematisk trækker på de erfaringer, som man har fra andre engagementer, eller hvilke konsekvenser engagementet vil have for målopfyldelse i eksisterende, igangværende engagementer. Konsekvensen risikerer at blive en beslutningsproces, hvor Danmark er villig til af opfylde efterspørgslen efter militært engagement, hvis det efter Udenrigsministeriets tolkning ligger inden for folkerettens rammer, og hvis Danmark har de militære kapaciteter, som der efterspørges, men hvor man udelader en systematisk afvejning af omkostninger, gevinster og alternativer for både det land, som er mål for det militære engagement og for Danmark.

Vi foreslår derfor, at der i centraladministrationen oprettes en analyseenhed, som systematisk opsamler erfaringer fra tidligere militære engagementer og på den baggrund opstiller scenarier for udviklinger i trusselsbilledet og efterspørgslen efter dansk militært engagement på kort og mellemlang sigt. Analyseenheden bør sikres de nødvendige tværgående kompetencer således, at den kan bidrage med analyser, der trækker på og kombinerer diplomatisk, juridisk og militærfaglig ekspertise. Denne type af analyseenhed er primært kendt fra større lande, der har en lang tradition for glo-

balt engagement. Det gælder USA, hvor Policy Planning Staff har til opgave at sikre, at de konkrete udenrigspolitiske beslutninger er indlejret i langsigtede amerikanske prioriteter. Policy Planning Staff sikrer erfaringsopsamling og systematiserer prioriteter med udgangspunkt i de politisk fastsatte mål. Det gælder også i Frankrig, hvor Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) fungerer som en tænketank i regi af det franske udenrigsministerium med henblik på at komme med strategiske inputs til den franske udenrigsminister og sikre fransk indflydelse i international politik. I et lille land med global tilstedeværelse som Danmark er denne type af analyseenhed mindst ligeså vigtig som hos stormagterne, da den i nogen grad skal kompensere for de begrænsede muligheder for at indhente egne efterretninger og påvirke den internationale sikkerhedspolitiske dagsorden.

Analyseenheden vil kunne udarbejde konkrete cost-benefit-analyser og opstille konkrete alternativer med vurderinger af, hvordan og i hvilket omfang et givent engagement vil fremme eller udfordre Danmarks udenrigspolitiske målsætninger. Beslutningen om militært engagement er politisk, og i fraværet af en konkret trussel mod Danmarks territorium vil beslutningen altid indeholde et betydeligt element af værdipolitik. Samtidig er international politik karakteriseret ved, at valget for og imod et militært engagement ofte er et valg mellem 'pest eller kolera', hvor den realistiske ambition må være at træffe den 'mindst ringe' beslutning i en svær situation. Netop under de vilkår er det afgørende med en kvalificeret rådgivning, der systematisk indhøster og aktiverer erfaringer og opstiller potentielle omkostninger og gevinster ved forskellige handlemuligheder.

I tillæg til en analyseenhed i centraladministrationen er det værd at overveje, hvordan Folketingets partier kan understøttes bedre i deres arbejde i forbindelse med dansk udenrigspolitik og Danmarks militære engagement, så folketingsmedlemmerne i højere grad klædes på til at stille de relevante spørgsmål forud for beslutningerne om militært engagement for at kvalificere den dialog, som føres mellem regeringen og Folketinget i Det Udenrigspolitiske Nævn og andre formelle og uformelle fora. I den forbindelse bør det overvejes, hvordan Folketinget i højere grad kan få adgang

til støtte fra diplomatisk, juridisk og militærfaglig kompetence, og hvordan dette i givet fald kan implementeres; evt. gennem en styrkelse af sekretariatsbistanden til relevante folketingsudvalg, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn.⁵⁰⁹

Endelig bør det overvejes generelt at kortlægge og afklare Forsvarets rolle i de politiske beslutningsprocesser om Danmarks militære engagement. Udredningen har dokumenteret, at Forsvaret spiller en væsentlig rolle og inddrages tidligt i processen og dermed er med til at forme de militære bidrag. Dette er logisk for så vidt, at den militærfaglige ekspertise er placeret her, men det bør overvejes ud fra både funktionelle og demokratiske principper, om Forsvarets ekspertise indgår på den mest hensigtsmæssige måde for regeringens og Folketingets muligheder for at træffe de rigtige valg i processen. Denne generelle analyse af Forsvarets rolle vil formentlig kunne placeres mest hensigtsmæssigt i en kommende forsvarskommissions arbejde.

Beslutningsprocessens internationale betingelser: Hvordan prioriterer danske beslutningstagere i efterspørgslen efter militært engagement?

Afslutningen på den kolde krig betød en voldsom stigning i efterspørgslen efter Danmarks militære engagement. I perioden 1990-2018 har danske regeringer forpligtet Danmark til at deltage i 76 militære operationer i regi af FN, NATO, OSCE og internationale koalitioner.⁵¹⁰ Det er cirka seks gange så mange operationer som under hele den kolde krig. Tallene vidner både om en voldsom stigning i den internationale efterspørgsel efter bidragsydere til militære operationer rundt omkring i verden, og om at skiftende danske regeringer uanset partifarve har haft viljen til at medvirke til at sikre et udbud til at imødekomme efterspørgslen. Det gælder også i en situation, hvor den væsentligste institutionelle ramme

509 Se også Tjalve og Henriksen 2008, *Vi diskuterer jo ikke politik på den måde. Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, s. 28.

510 For en oversigt og diskussion af udviklingen i Danmarks militære engagement side 1945, se Mortensen og Wivel 2019, *Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018*.

for Danmarks militære engagement – både når det gælder missionernes politiske tyngde og antallet af udsendte – siden sidste del af 1990'erne har været NATO og ikke FN, som fungerede som den eksklusive ramme om dansk militært engagement i perioden 1948-1989.

Et internationalt militært engagement har været et centralt mål i dansk udenrigspolitik siden anden verdenskrigs afslutning. Både under og efter den kolde krig er det militære engagement blevet koblet til småstatens interesse i at bidrage til opbygning og opretholdelse af en international retsorden og både under, og efter den kolde krig er denne interesse blevet koblet til grundlæggende værdier som konfliktløsning, lighed og retsstat, der spejler de værdier, som også vægtes i indenrigspolitikken.⁵¹¹ Det militære engagement har samtidig været et centralt middel i udenrigspolitikken. Fra 1945 tjente Danmarks militære engagement først med Den Danske Brigade/Det Danske Kommando i Tyskland 1947-1958 og senere med Danmarks betydelige bidrag til FN's fredsbevarende operationer fra 1948 som middel til dansk integration i det internationale samfund efter anden verdenskrig og siden som instrument for dansk indflydelse i international politik. Samtidig var det militære engagement med til at balancere indtrykket af en allieret med forbehold, der konsekvent søgte at slippe så billigt som muligt, når det gjaldt investering i NATO's militære kapaciteter.⁵¹² Efter den kolde krig peger en række analyser på, hvordan Danmark – i lighed med Norge – har anvendt det militære engagement som instrument for øget information fra Washington og bedre adgang til amerikanske beslutningstagere.⁵¹³

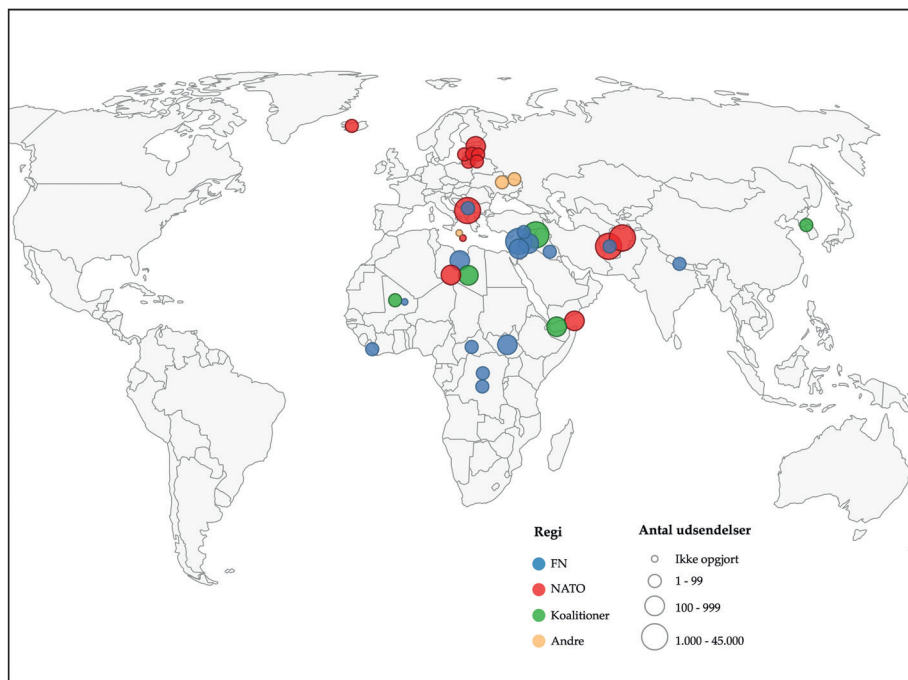
511 Wivel 2013, *From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics*.

512 Ringsmose og Brøndum 2018, *Friheds pris: så lav som mulig: NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*.

513 Henriksen og Ringsmose 2012, *What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington*; Jakobsen og Ringsmose 2015, *Size and reputation—why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11*; Jakobsen, Ringsmose og Saxi 2018, *Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations. For den norske erfaring, se Græger 2014, From 'forces for good' to 'forces for status'? Small state military status seeking*.

Det er sandsynligt, at Danmark vil fortsætte sit militære engagement i de kommende år.⁵¹⁴ Alene i perioden 2010-2018 forpligtede Danmark sig på bidrag til 22 nye militære engagementer.⁵¹⁵

Kort 8.2 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2010-2018⁵¹⁶



De seneste års beslutninger om dansk militært engagement viser, at den geografiske vægtning i det militære engagement er under forandring og nærområdet har fået større vægt. I 2017 og 2018 har Danmark besluttet at bidrage til OSCE's Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk på grænsen mellem

514 Jakobsen 2015, Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA.

515 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

516 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, kort 4. Kortet viser både de igangværende operationer og de operationer, som Danmark forpligtede sig til i perioden, og giver således et overblik over Danmarks militære engagement i perioden.

Ukraine og Rusland, NATO's Air Policing Baltic samt udsendelse af 200 soldater samt stabs- og støttefunktioner til NATO's Enhanced Forward Presence (EFP) i Estland.⁵¹⁷ Denne geografiske fokusering af Danmarks militære engagement er i overensstemmelse med anbefalingerne i Peter Taksø-Jensens udredning om Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik fra 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*, der netop anbefaler et øget fokus på nærområdet, samt med prioriteringerne i Forsvarsforliget fra 2018.⁵¹⁸ Danmark har dog fortsat et omfattende militært engagement udenfor nærområdet, bl.a. i Afghanistan, Irak og Syrien.

Det meget omfattende militære engagement tegner et billede af en dansk militær aktivisme, som er ambitiøs og global men også ufokuseret og efterspørgselsstyret. I praksis følger Danmarks militære engagement i høj grad USA's prioriteringer. Det gjaldt i Kosovo, Afghanistan og Irak, og kort 8.2 over Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2010-2018 afspejler i høj grad geografiske områder prioriteret af amerikanske beslutningstagere. Det er ikke i sig selv problematisk, at et lille land prioriterer et nært samarbejde med sin væsentligste allierede, men der savnes en systematisk analyse af omkostninger og gevinster ved denne prioritering. Samtidig varierer de danske bidrag markant i både omfang og indhold.⁵¹⁹ Det bør på den baggrund overvejes, om den danske indsats med fordel kan koncentreres om færre bidrag, hvor man til gengæld kunne opnå en større effekt af det danske engagement, og hvilke principper, der i givet fald bør lægges til grund for denne prioritering.

Et lille land er nødt til at prioritere sine ressourcer, ikke mindst i militærpolitikken, hvor de økonomiske investeringer er kolossale, og risikoen for nedslidning af både personel og materiel et overhængende, men det er uklart, hvilke kriterier, der er styrende for udsendelsen af Forsvarets personel til verdens brændpunkter. Be-

517 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks.

518 Taksø-Jensen 2016, *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*; Forsvarsministeriet 2018, "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018.

519 Se Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

tingelserne for dansk militært engagement er som ovenfor anført, at der er en efterspørgsel efter engagementet fra nære allierede eller det internationale samfund, at engagementet er lovligt (efter en vurdering i Udenrigsministeriet), og at Danmark har militære kapaciteter til at imødekomme efterspørgslen, men der er et udtalt behov for at prioritere mellem potentielle militære engagementer, der opfylder disse grundlæggende betingelser. Denne opgave kompliceres af aktuelle udviklinger i den internationale sikkerhedsorden, hvor større usikkerhed om USA's internationale prioriteringer og engagement kombineret med et mere offensivt Rusland udfordrer Danmark, der med sin placering ud til Østersøen og et militært engagement, der typisk lægger sig tæt op ad de amerikanske prioriteter, er direkte berørt af begge udviklinger. Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi er i denne situation et godt første skridt i retning af en tydeligere prioritering af udenrigspolitikken,⁵²⁰ men den giver ikke klare svar på prioriteringerne af Danmarks militære engagement.

Vi anbefaler på den baggrund, at regeringen opstiller en række principper for prioritering af Danmarks militære engagement. Hvilke mål skal Danmarks militære engagement opfylde, og hvad er kriterierne for om Danmark vil prioritere at bidrage militært? Kriterierne kan være geografiske (eksempelvis en prioritering af nærområdet), værdipolitiske (eksempelvis bidrag til udbredelse af demokrati og menneskerettigheder), mere snævert interessebaserede (eksempelvis koblet til varetagelsen af Danmarks nationale sikkerhed) eller alliancebaserede (eksempelvis koblet til USA's eller Storbritanniens engagement) og vil formentlig bestå af en kombination af flere kriterier. Det bør indgå i arbejdet, hvordan det militære engagement kan medvirke til at risikoafdække dansk udenrigspolitik og sikre dansk indflydelse i en situation, hvor Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteter er udfordret af et mere offensivt Rusland og et mindre forudsigeligt amerikansk engagement

520 Udenrigsministeriet 2018, *Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020*.

i udviklingen af det internationale samfund og forsvaret for dets grundlæggende institutioner.

Konklusion

Danmarks militære engagement har en historie, der strækker sig tilbage til 1945 og har siden udviklet sig til at blive et centralt element i dansk udenrigspolitik. Danske beslutningstagere har svaret på den øgede efterspørgsel efter den kolde krig med et øget udbud og accepteret, at dansk militært engagement nu ofte foregår i regi af NATO og internationale koalitioner, nogle gange uden legitimering fra et direkte FN-mandat, og at danske soldater deltager med et 'robust mandat', der rækker ud over selvforsvar. Et bredt flertal i Folketinget har gennem skiftende regeringer fremmet og støttet denne udvikling.

Danmarks deltagelse i krigene i Kosovo, Afghanistan og Irak repræsenterer væsentlige skridt i udviklingen af dette engagement, og udredningens analyser rummer på den baggrund et væsentligt erfaringsgrundlag for Danmarks fremtidige bidrag til militære operationer, når det gælder beslutningsprocessens form og indhold og beslutningsprocessens administrative og internationale betingelser. Med udgangspunkt i udredningens resultater har vi identificeret fire generelle udfordringer i beslutningsprocessen om Danmarks militære engagement.

- Beslutningsprocessen om Danmarks militære engagement savner en afklaring af informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget. Det Udenrigspolitiske Nævn opfylder i sin nuværende form kun en del af behovet for regeringens information af Folketinget og kommunikation om militært engagement mellem regeringen og Folketinget. Uformelle fora som kredsen af forsvarsforligspartierne og kontakter mellem lederne af de største partier spiller i praksis ofte en

større rolle end Nævnet. Dette er ofte funktionelt, men savner transparens og demokratisk legitimitet

- Beslutningsprocessen om Danmarks militære engagementer savner en systematisk diskussion af mål, midler, forventet effekt, ressourcer, risici, tidsramme, exit-muligheder, alternativer og konsekvenser ved at sige nej til at deltage.
- Beslutningsprocessen om Danmarks militære engagement savner rådgivning som systematisk inddrager erfaringer fra tidligere militære engagementer og vurderer det aktuelle militære engagement i lyset af de generelle målsætninger og prioriteringer i dansk udenrigspolitik.
- Beslutningsprocessen om Danmarks militære engagement savner en diskussion af hvilke principper, der lægges til grund for prioriteringer af det militære engagement.

Med udgangspunkt i disse udfordringer anbefaler vi, at regeringen og Folketinget:

- Iværksætter en afdækning af formelle og uformelle informations- og kommunikationsveje mellem regeringen og Folketinget i forbindelse med beslutninger om dansk militært engagement i internationale konflikter, herunder en vurdering af den nuværende kommunikations konsekvenser for beslutningernes effektivitet og demokratiske legitimitet.
- Kvalitetssikrer beslutningsprocessen ved systematisk at stille spørgsmål til mål, midler, forventet effekt, ressourcer, risici, tidsramme, exit-muligheder, alternativer og konsekvenser ved at sige nej til at deltage, der kan understøtte en cost-benefit-analyse af potentielle militære engagementer.
- Opretter en analyseenhed med diplomatiske, juridiske og militærfaglige kompetencer med henblik på systematisk at op-

samle erfaringer fra tidligere militære engagementer og på den baggrund opstille scenarier for udviklinger i trusselsbilledet og efterspørgslen efter dansk militært engagement på kort og mellem-lang sigt samt rådgive regeringen og Folketinget i forbindelse med overvejelser om konkrete militære bidrag.

- Opstiller en række principper for prioritering af Danmarks militære engagement.

KAPITEL 9

Konklusion og sammenfatning

Indledning

Dette kapitel konkluderer og sammenfatter udredningen om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Udredningen har analyseret beslutningsprocessen frem mod fire folketingsbeslutninger om dansk militært engagement: Folketingsbeslutning nr. B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, folketingsbeslutning nr. B 148 af 17. juni 1999 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo, folketingsbeslutning nr. B 37 af 14. december 2001 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan og folketingsbeslutning nr. B 118 af 21. marts 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak.

Med udgangspunkt i en uhindret adgang til relevant kildemateriale beroende i bl.a. Udenrigsministeriets, Statsministeriets, Forsvarsministeriets og Værnsfælles Forsvarskommandos arkiver suppleret med kilder fra privatarkiver og interviews med centrale politiske beslutningstagere og embedsmænd har vi rekonstrueret og analyseret de historiske forløb af betydning for de fire folketingsbeslutninger om dansk militært engagement. Udredningen afdækker på den baggrund, hvilke oplysninger af betydning for Danmarks krigsdeltagelse danske myndigheder modtog, hvordan disse oplysninger indgik i den politiske proces internt i regeringen og forvaltningen, og hvilke oplysninger regeringen videregav til Folketinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn, i forløbet op til og under behandlingen af beslutningsforslagene i Folketinget.

Undersøgelsens fire beslutningsprocesser spænder over Poul Nyrup Rasmussens socialdemokratisk-radikale regering mellem 1998 og 2001 og Anders Fogh Rasmussens VK-regering mellem 2001 og 2003. Folketingsbeslutningerne nr. B 4 og B 148, der begge vedrørte Danmarks militære engagement i Kosovo-krigen, blev vedtaget under SR-regeringen, beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militært engagement i Afghanistan-krigen blev vedtaget under VK-regeringen, dog efter et folketingsvalg, hvor den første del af beslutningsprocessen foregik under SR-regeringen, og beslutningsprocessen op til beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militært engagement i Irak-krigen foregik under VK-regeringen.

Med henblik på at strukturere vores argument og give en systematisk opsamling af udredningens resultater tager vi udgangspunkt i den forståelsesramme, som blev formuleret i kapitel 2.⁵²¹ Forståelsesrammen tager udgangspunkt i den eksisterende forskning om mindre landes udenrigspolitik og militære engagement, og vi anvender den her som en analytisk prisme, der hjælper os til at identificere karakteristika i Danmarks militære engagement over de tre konflikter.

Hvordan forklares Danmarks militære engagement?

To spændingsfelter afgrænser det handlerum, som beslutninger om Danmarks militære engagement træffes indenfor. Det første er spændingsfeltet mellem internationale og indenrigspolitiske påvirkninger. De væsentligste internationale faktorer er trusselsbilledet samt Danmarks bilaterale og multilaterale relationer. Et militært engagement er typisk svar på en trussel mod det internationale samfund, regional stabilitet eller Danmarks nationale sikkerhed eller en kombination af to af disse faktorer eller dem alle tre. Svaret på truslen er typisk betinget af Danmarks bilaterale og multilaterale relationer. De væsentlige bilaterale relationer i militærpolitikken er til USA og Storbritannien. De væsentligste

521 Se figur 2.2. i kapitel 2 og diskussionen af denne.

multilaterale relationer er NATO, der siden 1949 har udgjort hjørnestenen i varetagelsen af Danmarks nationale sikkerhed, og FN, der er den organisation, der kan sanktionere et militært engagement på det internationale samfunds vegne.

De væsentligste indenrigspolitiske faktorer er for det første de personer, som træffer de udenrigspolitiske beslutninger. Her spiller stats-, udenrigs- og forsvarsministre samt ledende politikere i oppositionen en særlig rolle. Disse beslutningstagere indgår i den politiske beslutningsproces, hvor dialogen mellem regering og opposition i Det Udenrigspolitiske Nævn, i offentligheden, eksempelvis i folketingsalen, samt i forskellige uformelle fora medvirker til at formidle oplysninger fra regering til opposition og afklare, hvilke beslutninger et flertal i Folketinget kan give sin opbakning til, og dermed hvilket handlerum, som regeringen har i sin dialog med allierede og samarbejdspartnere om et evt. militært bidrag. Endelig er myndigheder som Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste centrale i tilvejebringelse og tolkning af de oplysninger, som politikerne lægger til grund for deres beslutninger samt i afklaring af juridisk grundlag og øvrig faglig støtte og sparring op til beslutninger om Danmarks militære engagement.

Det andet spændingsfelt er mellem beslutningstagernes lære af fortiden og deres forventninger til de fremtidige konsekvenser af de danske beslutninger. Militærpolitiske beslutninger tager typisk udgangspunkt i de erfaringer, som Danmark har gjort sig i forbindelse med tidligere krige og konflikter. Nederlaget i 1864, hvor Danmark mistede en tredjedel af sit territorium, spillede en afgørende rolle i Danmarks forsvarspolitik og militære engagement helt frem til den kolde krigs afslutning og sætter fortsat sit præg på den militærpolitiske debat,⁵²² ligesom Operation Bøllebank i Bosnien i 1994 og det efterfølgende danske militære engagement i det tidligere Jugoslavien og i Mellemøsten har være en forudsætning for en ny forståelse af det militære engagements legitimitet og effektivitet som instrument i udenrigspolitikken blandt de poli-

522 Se også diskussionen i kapitel 4.

tiske beslutningstagere. Læren af fortiden indgår i et samspil med forventningerne til fremtidige gevinster og omkostninger ved et militært engagement, både i forhold til muligheden for at varetage danske interesser og værdier generelt og på lang sigt, og specifikt i forhold til de omkostninger og gevinster, der er forbundet med forskellige typer af militært engagement.

Ydre påvirkninger: Imødekommelse af international efterspørgsel, tilpasning til USA

Udredningens analyser viser, at Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak helt overvejende var en konsekvens af internationale udviklinger. Disse udviklinger udgjorde på intet tidspunkt en konkret trussel mod Danmarks nationale sikkerhed, mens de i varierende omfang udgjorde en trussel mod regional sikkerhed og det internationale samfund. I alle tre tilfælde spillede to faktorer en afgørende rolle for engagementet: en langsigtet øget efterspørgsel efter militært engagement i det internationale samfund, og USA's ønsker til dansk militært engagement i forbindelse med en intervention i den konkrete konflikt.

Den øgede efterspørgsel efter militært engagement er en følge af et ændret trusselsbillede efter den kolde krig. Forsvarspolitik og militærpolitik, herunder militært engagement, er historisk typisk blevet forstået som svaret på ydre trusler. Det gælder også i dansk udenrigspolitikshistorie.⁵²³ I et ændret trusselsbillede i sidste del af det 20. århundrede og første del af det 21. århundrede afløste såkaldt 'fejlslagne stater', terrorisme og andre ukonventionelle trusler mellemstatslige krige og truslen om stormagtskonflikt som de væsentligste udfordringer af både den nationale, regionale og globale sikkerhed. Dermed kom bilaterale relationer, særligt relationen til stormagtsallierede, og multilaterale relationer, i form af FN som repræsentant for det internationale samfund, militære alliancer som NATO og internationale koalitioner, til at spille en

523 Se kapitel 4.

mere fremtrædende rolle i landenes beslutning om militært engagement.⁵²⁴

Udredningen har påvist, hvordan Danmarks militære engagement siden den kolde krigs afslutning har undergået en række grundlæggende forandringer.⁵²⁵ Det gælder omfanget af det militære engagement, hvor Danmark i perioden 1990-2018 udsendte personel til 76 nye militære operationer. Det var seks gange flere operationer end i perioden 1945-1989, hvor Danmark bidrog til 13 internationale militære operationer. Denne udvikling blev understøttet af en omlægning af det danske forsvar fra et territorialforsvar og mobiliseringsforsvar til et forsvar med fokus på fleksibilitet og deployerbarhed 'out of area', særligt fra forsvarsforliget 2004 og frem.

Engagementet ændrede sig samtidig fra den kolde krigs fokus på fredsbevarelse til også at omfatte fredsskabelse og beskyttelse af civilbefolkning, og som følge heraf ændredes de udsendte soldaters mandat fra selvforsvar til ofte at omfatte et såkaldt robust mandat, der bl.a. omfatter offensiv brug af magt. Den typiske institutionelle ramme for Danmarks militære engagement ændredes i takt med at de militære operationer i højere grad inkluderede egentlige kamphandlinger. Mens FN udgjorde den eksklusive ramme for Danmarks militære engagement i perioden 1948-1989, så er NATO nu den centrale organisation, både når det gælder den politiske tyngde og antallet af udsendte soldater i forbindelse med Danmarks militære engagement samtidig med, at Danmark i stigende grad har bidraget til militære operationer i regi af internationale koalitioner, der ikke er indlejret i FN, NATO eller andre internationale organisationer.

Parallelt med og koblet til denne udvikling accepterer Danmark i dag i modsætning til under den kolde krig at engagere sig militært, også når der er uenighed mellem stormagterne om en given militær operation og uden FN-autorisation, selv om samtlige danske regeringer har vurderet, at enighed mellem stormagterne

524 Se kapitel 3.

525 Se kapitel 4 samt Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018.

og FN-autorisation er tilstræbellesværdigt for et lille land som Danmark. Den første gang Danmark engagerede sig militært uden FN-autorisation var i Operation Allied Force i Kosovo i foråret 1999, der fulgte af folketingsbeslutning nr. B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan.

I tre af de fire undersøgte beslutningsprocesser var Danmarks militære engagement en reaktion på USA's ønsker til en militær intervention. Undtagelsen var folketingsbeslutning nr. B 148 af 17. juni 1999 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo, der var baseret på et direkte FN-mandat, og som af de danske politiske beslutningstagere blev anset for at ligge i forlængelse af Operation Allied Force. I de øvrige tre konflikter var Danmark rede til at følge USA's politik, og danske politiske valg om militært engagement var en reaktion på amerikanske anmodninger om klar dansk stillingtagen.

De offentligt fremførte argumenter for dansk militært engagement i Kosovo-konflikten tog udgangspunkt i det, som de politiske beslutningstagere vurderede var nødvendigheden af at forhindre en humanitær katastrofe i det tidligere Jugoslavien som følge af det serbiske regimes fremfærd over for den kosovo-albanske befolkning.⁵²⁶ Disse argumenter stod centralt i SR-regeringens argumentation i forbindelse med fremlæggelsen af beslutningsforslag nr. B 4, både i medierne og i folketingsdebatten, og også i Det Udenrigspolitiske Nævn var regeringens gennemgående og bærende argument, at Danmark skulle bidrage til den påtænkte militære operation af humanitære årsager. Internt i regeringen og særligt i Statsministeriet spillede alliancehensyn imidlertid en langt vigtigere rolle for Danmarks militære engagement.⁵²⁷ Danmark ville reelt forhindre NATO i at gennemføre en militær operation, hvis regeringen valgte at nedlægge veto, hvilket ville bringe Danmark i et modsætningsforhold til en række alliancepartnere. Det gjaldt ikke mindst USA, der var drivkraft bag ønsket om et militært ind-

526 Se Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

527 Konklusionerne om beslutningsprocessen op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4 og beslutningsforslag nr. B 148 er baseret på analyserne i kapitel 5 og den bagvedliggende analyse i Olesen 2019, Pest eller Kolera.

greb, og havde informeret alliancens medlemmer om, at der var rum for forskellige begrundelser for, hvorfor man ville støtte en NATO-aktion, men at det var afgørende, at alliancemedlemmerne støttede eller i det mindste ikke modsatte sig aktionen. For Danmark ville dette imidlertid medføre et brud med 50 års dansk FN-politik, da Danmark siden den tidlige kolde krig havde baseret sit militære engagement på FN-autorisation. Dette var ikke muligt i dette tilfælde, hvor Kina og Rusland blokerede for en resolution i FN's Sikkerhedsråd.

Med det udgangspunkt ventede SR-regeringens ledende beslutningstagere så længe som muligt med at vælge mellem FN og NATO. De valgte NATO og USA, da beslutningen skulle træffes og nedtonede samtidig over for offentligheden, hvilke konsekvenser en NATO-operation uden et klart FN-mandat kunne få for den internationale retsorden på trods af bekymringer om netop dette internt i regeringen. Tværtimod blev beslutningen udadtil begrundet som en slags 'nødret' for at forhindre en humanitær katastrofe, der derfor ikke ville danne præcedens. Regeringen undlod således at oplyse Folketinget og offentligheden om, at ønsket om at fremstå som en aktiv og troværdig alliancepartner sammen med de humanitære argumenter, som man betonedede udadtil, var en væsentlig drivkraft bag beslutningen.

Udgangspunktet for beslutningsforslag nr. B 37 i december 2001 om dansk militært engagement i Afghanistan var et generelt amerikansk ønske om en bred international koalition kombineret med specifikke amerikanske ønsker til, hvordan Danmark kunne bidrage militært til denne koalition.⁵²⁸ Forholdene i Afghanistan var af mindre betydning for den danske beslutning, selv om betydningen for det internationale samfund og international sikkerhed spillede en indirekte rolle i den forstand, at den amerikansk-ledede koalition i Afghanistan blev set som et svar på terrorangrebene på New York og Washington den 11. september, og den danske beslutning tog udgangspunkt i det chok, som angrebet mod USA

⁵²⁸ Konklusionerne om beslutningsprocessen op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 37 er baseret på analyserne i kapitel 6 og den bagvedliggende analyse i Jensen og Schmidt 2019, Med hele vejen.

den 11. september havde udløst i det meste af verden, ikke mindst i USA og blandt supermagtens allierede, herunder i Danmark. Snarere end svaret på en konkret trussel var beslutningen om dansk militært engagement et spørgsmål om dansk solidaritet med USA.

Det danske militære engagement blev tidligt i processen, og inden en officiel amerikansk henvendelse om et dansk bidrag, formet af en række dansk-amerikanske dialoger både på diplomatisk plan og på militær-faglig plan. På det diplomatiske plan skabte danske ministres solidaritetserklæringer, ikke mindst statsminister Poul Nyrup Rasmussen meget klare udmeldinger om, at Danmark ville være "med hele vejen" forventninger i den amerikanske administration om et dansk militært bidrag. Samtidig foregik en række formelle og uformelle drøftelser mellem danske og amerikanske officerer, eksempelvis såkaldte "explicit discussions", hvor kildematerialet indikerer, at danske officerer ikke senere end 10. oktober 2001 gav amerikanske embedsmænd forventninger om konkrete militære bidrag. Også tilstedeværelsen af et dansk forbindelseselement ved US Central Command havde væsentlig betydning for USA's senere interessetilkendegivelse om dansk militært engagement, da det var til det danske forbindelseselement, at USA tilkendegav interesse for danske specialstyrker i Afghanistan.

Også det danske militære engagement i Irak var et svar på et amerikansk ønske om et dansk militært bidrag.⁵²⁹ Allerede i 1990'erne afspejlede danske regeringers stillingtagen USA's og Storbritanniens Irak-politik. I lighed med USA og Storbritannien krævede skiftende danske regeringer fra 1990'erne og frem til januar 2003, at Irak skulle destruere sine masseødelæggelsesvåben. Da det med FN-våbeninspektørernes arbejde blev stadig mere usikkert, om Irak havde disse våben, og om landet i givet fald kun var i besiddelse af begrænsede mængder, fyldte dette argument mindre, mens Danmark på linje med USA og Storbritannien i højere grad fokuserede på, at Irak skulle efterleve FN's resolutioner. Danmark fulgte både USA og Storbritannien, men der var et hie-

529 Konklusionerne om beslutningsprocessen op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 118 er baseret på analyserne i kapitel 7 og den bagvedliggende analyse i Schmidt 2019, *We are soul mates*.

rarki i forholdet til de to, hvor USA var klart den vigtigste samarbejdspartner for Danmark. USA drev processen mod en invasion af Irak, mens den britiske politik i overvejende grad fulgte af den amerikanske, subsidiært forsøgte at påvirke denne i en retning som også tjente danske interesser. Den britiske premierminister Tony Blair forsøgte således at påvirke den amerikanske præsident George W. Bush til at forblive på FN-sporet. I modsætning til statsminister Poul Nyrup Rasmussen og SR-regeringen under debatten op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 4, så betonedes statsminister Anders Fogh Rasmussen både i offentligheden og bag lukkede døre, at det efter hans opfattelse tjente både Danmarks langsigtede sikkerhedsinteresser og værdipolitiske dagsorden at være på USA's side.

Indre påvirkninger: Regeringernes minimalistiske informationspraksis, betydningen af andre fora end Det Udenrigspolitiske Nævn

I forbindelse med alle fire beslutningsprocesser følger regeringen som angivet i kapitel 8 en minimalistisk strategi for information af Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor Nævnet typisk orienteres umiddelbart forud for fremlæggelsen af forslag til en formel beslutning om dansk militært engagement men efter, at en ofte månedlang dialog med allierede og inputs fra både centraladministrationen og Forsvaret har formet og konkretiseret indholdet i et potentielt militært engagement. Samtidig kan der konstateres et vist spillerum for, hvad regeringen finder er væsentlig information, som bør tilgå Nævnet.⁵³⁰

Forud for beslutningerne om et dansk militært engagement på det vestlige Balkan i oktober 1998 og beslutningen om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo i juni 1999 orienterede regeringen Det Udenrigspolitiske Nævn om de påtænkte beslutninger, inden de blev vedtaget i Folketinget, og der er ikke i de to beslutningsprocesser fundet eksempler på, at regeringen

530 For en diskussion, se Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

tilbageholdt væsentlige informationer for Nævnet. I begge beslutningsprocesser orienterede regeringen imidlertid NATO om det forventede resultat af beslutningsprocessen inden Nævnet blev orienteret. Statsministeriet vurderede, at det var i overensstemmelse med gældende regler, at regeringen orienterede NATO inden Folketinget blev inddraget, men ministeriet vurderede samtidig, at Danmark med orienteringen af NATO havde forpligtet Danmark politisk.

Forud for beslutningen om dansk militært engagement i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan i perioden september-december 2001 er der ikke fundet eksempler på, at hverken SR-regeringen eller VK-regeringen i deres rådføring med og orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn har undladt at viderebringe afgørende information til medlemmerne af Nævnet. SR-regeringen rådførte sig sidst i oktober med Nævnet forud for beslutningen om at sende et dansk forbindelseselement til US Central Command, hvor USA's militære indsats blev koordineret, og den 5. december opnåede den nytiltrådte VK-regering Det Udenrigspolitiske Nævns støtte til at påbegynde forhandlinger med USA om et dansk militært bidrag til bekæmpelsen af terrornetværk i Afghanistan. Begge beslutninger var svar på amerikanske henvendelser, og begge beslutninger blev truffet efter anbefalinger fra den siddende regering om at imødekomme de amerikanske henvendelser. Rådførelsen med Nævnet foregik dog efter en langvarig dialog med amerikanske myndigheder under begge regeringer, eksempelvis de ovennævnte "explicit discussions", der fandt sted ikke senere end 10. oktober 2001, dvs. to måneder inden drøftelsen i Det Udenrigspolitiske Nævn den 5. december om at påbegynde forhandlinger med USA om et dansk militært bidrag.

Forud for beslutningen om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak orienterede regeringen Det Udenrigspolitiske Nævn om, at formålet med magtanvendelse over for Irak var at afvæbne regimet, men uden at vedstå, at regimeskifte i Irak var det egentlige amerikanske mål.⁵³¹ Regeringen undlod endvide-

531 Samtidig er det overraskende, at Nævnets medlemmer ikke i højere grad problematiserede dette forhold.

re at oplyse Nævnet om statsminister Anders Fogh Rasmussens møde med viceforsvarsminister Paul Wolfowitz i marts 2002, hvor spørgsmålet om Irak blev drøftet. Endelig er det påfaldende, at regeringen i Det Udenrigspolitiske Nævn anførte, at der forelå et tilstrækkeligt juridisk grundlag for magtanvendelse over for Irak på et tidspunkt, hvor det gennem måneder havde været opfattelsen blandt Udenrigsministeriets egne folkeretsjurister, at det juridiske grundlag for en militær operation uden direkte FN-mandat var et politisk skøn. Som i de andre beslutningsprocesser vurderer udredningen ikke, at der er grundlag for at konkludere, at regeringen ikke overholdt sin rådgøringspligt, men det er gennemgående for alle fire beslutningsprocesser, at både SR-regeringen og VK-regeringen forfulgte en minimalistisk informationspraksis i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Dette havde to væsentlige konsekvenser. For det første efterlod den minimalistiske informationspraksis et betydeligt handlerum for regeringen og myndighederne til dialog med samarbejdspartnere og allierede, primært USA, og gennem denne dialog at forme et dansk militært engagement, som Folketinget formelt kunne afvise, men som i givet fald ville have realpolitiske konsekvenser for Danmarks troværdighed og samarbejdsrelationer fremadrettet.

Myndighedernes rådgivning, herunder den konkrete militærfaglige og juridiske rådgivning, foregik i en meget snæver kreds af ministre, topembedsmænd og officerer, som i længere perioder var i tæt dialog med USA's forsvar og administration uden, at Folketinget var medvidende. Den minimalistiske informationspraksis understøttede den i forvejen betydelige asymmetri i både information og faglig sparring mellem regering og opposition. Dette betød eksempelvis i forløbet op til Danmarks militære engagement i Afghanistan, at statsminister Poul Nyrup Rasmussen kunne fastholde over for Folketinget, at Danmark skulle gøre det, som Danmark var "bedst til" uden at konkretisere, præcis hvad Danmark var bedst til og om dette eksempelvis omfattede de specialstyrker, som senere kom til at indgå som et centralt element i det danske bidrag. Et lignende forløb fandt sted forud for Danmarks militære engagement i Irak, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen kunne afvise over for Folketinget at lægge sig fast på, hvad han forstod ved

begrebet "FN-forankring", eller at besvare det han typisk omtalte som "hypotetiske spørgsmål", eksempelvis spørgsmålet om hvad det internationale samfund agtede at gøre i det tilfælde, at det ikke lykkedes at få afviklet Iraks våbenprogrammer.

Konsekvensen af den minimalistiske informationspraksis var således, at konkrete militære bidrag blev formet i en dialog mellem regeringen, danske diplomater og officerer og deres udenlandske kolleger. Særligt i forløbet op til folketingsbeslutning nr. B 37 om Danmarks bidrag i Afghanistan synes dialogen mellem repræsentanter for det danske og det amerikanske forsvar i nogen grad at være foregået forud for og uafhængigt af både regeringen og Folketinget. Omvendt indgik den juridiske rådgivning af regeringen i den politiske proces. I forløbet op til beslutningen om et dansk militært engagement i 2003 udarbejdede centraladministrationen folkeretsvurderinger i samspil med de politiske udviklinger. Et folkeretsnotat udarbejdet i Juridisk Tjeneste i Udenrigsministeriet om det retlige grundlag for magtanvendelse i Irak blev oprindeligt udarbejdet i september 2002, men siden justeret i vinteren og foråret 2003 i overensstemmelse med udviklingen af situationen i Irak og sandsynligheden for et direkte FN-mandat. Udredningen har ikke fundet belæg for, at dette skulle være sket efter instruks fra Statsministeriet eller andre myndigheder eller medlemmer af regeringen, men det er udredningens vurdering, at der i Udenrigsministeriets folkeretskontor eksisterede en betydelig musikalitet, der gjorde den i stand til at fornemme regeringens ønske om at opstille en juridisk case, der begrundede magtanvendelse over for Irak.

For det andet betød den minimalistiske informationspraksis i Nævnet, at dialogen mellem regeringen og Folketinget i nogen grad foregik i uformelle fora som kredsen af forsvarsforligspartier og kontakter mellem statsministeren og ledende politikere i oppositionen. I debatten op til vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo kritiserede både Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, at forsvarsforligskredsen blev bedre orienteret end Nævnet, og enhedslistens Søren Søndergaard betegnede ligefrem forsvars-

forligskredsen som et "reservenævn".⁵³² Efter terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001 var statsminister Poul Nyrup Rasmussen og Venstres leder Anders Fogh Rasmussen i kontakt og dialog sideløbende med regeringens officielle udmeldinger. Efter regeringsskiftet senere samme efterår sikrede regeringen inden møderne i Udenrigspolitisk Nævn den 5. og 13. december, hvor de afgørende beslutninger blev drøftet, politisk opbakning til sin politik under møder med oppositionen, herunder Dansk Folkeparti, samt politikere fra forsvarsforligskredsen.

Under VK-regeringen spillede statsminister Anders Fogh Rasmussen en helt afgørende rolle i beslutningsprocessen med sparring fra en snæver kreds af embedsmænd, udenrigsministeren og repræsentanter fra oppositionen. Fogh Rasmussens centrale rolle forstærkede tendensen til, at det personlige forhold mellem statsministeren og ledende oppositionspolitikere fik betydning for beslutningsprocessen. I den situation var regeringens store handlerum ikke nødvendigvis en fordel for muligheden for en fælles forståelse mellem regering og opposition. Den tomme definition af "FN-forankring" betød, at især Anders Fogh Rasmussen og Mogens Lykketoft synes at have talt forbi hinanden. Lykketoft opfattede "FN-forankring" som udtryk for, at der skulle foreligge et FN-mandat i form af en sikkerhedsrådsresolution, der eksplicit bemyndigede magtanvendelse. Anders Fogh Rasmussen var derimod af den forståelse, at det juridiske grundlag kunne etableres på forskellige måder uden at indholdsudfylde, hvad han mente med dette. Derved lykkedes det Anders Fogh Rasmussen at sikre sig selv og regeringen et betydeligt handlerum i forhold til under hvilke betingelser, Danmark kunne deltage i en USA-ledet invasion af Irak. Omkostningen var mistillid mellem oppositionen og regeringen.

Mellem fortidens og fremtidens skygge

Danmarks militære engagement op gennem 1990'erne udgjorde udgangspunktet for de fire beslutningsprocesser, som vi har un-

532 Se Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?

dersøgt i udredningen.⁵³³ I denne periode deltog Danmark i hele 30 nye militære engagementer, mere end dobbelt så mange som under hele den kolde krig. Et flertal af disse engagementer, 16, foregik i regi af FN, mens otte foregik i regi af NATO. Af de otte var alle undtagen Operation Allied Force i Kosovo FN-autoriserede. Operation Allied Force var dermed et væsentligt skridt i udviklingen af Danmarks militære aktivisme, der i sig selv byggede på erfaringerne fra tidligere engagementer som eksempelvis den såkaldte Operation Bøllebank i Bosnien i 1994, hvor danske tropper for første gang siden 1864 deltog i egentlige kamphandlinger – og denne gang med succes. Læren af 1990'erne var, at Danmark med succes kunne bidrage til militære operationer, også når de medførte kamphandlinger, og at denne type af operationer, der typisk handlede om fredsskabelse og beskyttelse af civilbefolkningen, bedst foregik i regi af NATO, både af hensyn målopfyldelse og af hensyn til beskyttelse af de deltagende tropper.

I samtidens offentlige debat fremstod Danmarks beslutning om at bidrage til en NATO-operation uden et direkte FN-mandat som en nødvendig undtagelse, der ikke ville danne præcedens. Samtidig var beslutningen et brud med 50 års praksis om, at Danmarks militære engagement altid var autoriseret af FN. Dette brud kom til at danne udgangspunkt for fremtidige debatter om Danmarks militære engagement, særligt i debatten op til folketingsbeslutning nr. B 118 af 21. marts 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, hvor repræsentanter for regeringspartierne Konservative og Venstre, ikke mindst statsministeren, argumenterede for, at der var præcedens for dansk militært engagement med udgangspunkt i tidligere vedtagne resolutioner.⁵³⁴ Deltagelse i de to koalitioner i Afghanistan og Irak var dog begge dele af en generel udvikling af Danmarks militære engagement, hvor NATO fra slutningen af 1990'erne blev den centrale institutionelle ram-

533 For analyse og talmateriale, se Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement.

534 VK-regeringen fremhævede i denne sammenhæng endvidere den tidligere SR-regerings villighed til et dansk militært engagement i Operation Desert Fox i Irak i 1998. Om denne beslutning, se analyserne i kapitel 7 og den bagvedliggende analyse i Schmidt 2019, *We are soul mates*.

me, men hvor også internationale ad hoc koalitioner med fokus på multilateralt samarbejde i et enkeltstående militært engagement blev mere almindelige.⁵³⁵ Samtidig er det værd at bemærke, at de offentligt fremførte argumenter for et militært engagement i alle fire beslutningsprocesser trækker på klassiske nordiske udenrigspolitikprioriteter som beskyttelse af civilbefolkning og beskyttelse og styrkelse af det internationale samfund og en international retsorden. Disse argumenter blev også fremført bag lukkede døre i Det Udenrigspolitiske Nævn og i regeringen, men i Kosovo var der som ovenfor beskrevet en tydelig forskel i regeringens vægtning af denne type af argumenter i offentligheden og i de interne diskussioner.

Forventninger til fremtidige konsekvenser af beslutninger om militært engagement spillede en rolle i de fire beslutningsprocesser, men kildematerialet understøtter ikke en tese om, at den danske politik blev formuleret under pres fra USA, Storbritannien eller andre stormagter eller internationale organisationer. I tre ud af de fire beslutningsprocesser – folketingsbeslutning nr. B 4 af 8. oktober 1998 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, folketingsbeslutning nr. B 37 af 14. december 2001 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan og folketingsbeslutning nr. B 118 af 21. marts 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak – blev den danske regering anmodet om at melde sin politik klart ud af NATO (Kosovo) eller USA (Afghanistan og Irak), og i alle tre tilfælde, var det tydeligt, at tilsagn om militært engagement var det ønskede og forventede svar fra Danmarks samarbejdspartnere. Snarere end en egentlig cost-benefit-analyse for og imod et militært engagement blev den danske beslutning i både Afghanistan og Irak fra et tidligt tidspunkt i processen formet i dialog med USA, som samtidig spillede en meget væsentlig rolle som formidler af information om truslens karakter og udvikling. Snarere end klare forventninger om omkostninger og gevinster ved at deltage eller lade være synes Danmark at have været del af

535 For USA havde denne type af samarbejder længe indgået i den udenrigspolitiske værktøjskasse, se kapitel 3.

en gruppetænkning, hvor deling af information og dialog i en snæver kreds, formede de beslutningsforslag som senere blev forelagt Folketinget.⁵³⁶

Konklusion

Analyserne i den uvildige udredning om Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak giver anledning til tre generelle konklusioner om Danmarks militære engagement i de fire undersøgte beslutningsprocesser.⁵³⁷

For det første var Danmarks militære engagement drevet af danske politiske beslutningstageres vilje til at imødekomme amerikanske ønsker om militære bidrag. Analyserne afdækker således et entydigt mønster, hvor Danmarks militære engagement var en reaktion på amerikanske initiativer. Det gjaldt tydeligst i forbindelse med det danske bidrag til Operation Enduring Freedom i Afghanistan (B 37) og Operation Iraqi Freedom i Irak (B 118), hvor de danske militære bidrag blev formet i en længere dialog med USA. Det gjaldt også i Operation Allied Force i Kosovo (B 4), hvor USA var drivkraften bag ønsket om en NATO-operation og den amerikanske holdning spillede en afgørende rolle bag lukkede døre i regeringen, mens den efterfølgende deltagelse i Kosovo Force (KFOR) var koblet til Danmarks deltagelse i Operation Allied Force.

De argumenter, som de politiske beslutningstagere fremførte offentligt for dansk militært engagement anerkendte i varierende grad USA's afgørende rolle for de danske beslutninger, hvor vægten typisk blev lagt på klassiske danske udenrigspolitiske værdier som at forhindre en humanitær katastrofe (Kosovo), forsvare demokrati og frihed (Afghanistan) og opretholde en international retsorden (Irak). Refleksion over om det militære engagement ville

⁵³⁶ Det betød ikke, at Danmark altid fulgte alle USA's præferencer. Væsentligst valgte VK-regeringen sent i dialogen med USA om er dansk militært engagement i Irak at tage et dansk tilbud om specialtropper ud af den samlede danske pakke i et håb om at kunne få opbakning fra Socialdemokratiet og De Radikale.

⁵³⁷ For vores diskussion af hvilken lære man kan udlede med henblik på kvalitetssikring af fremtidige beslutningsprocesser, se kapitel 8.

medvirke til at udvide stormagternes handlerum til at intervenere militært og dermed undergrave den internationale retsorden og småstaternes sikkerhed på længere sigt indgik i nogen grad i beslutningstagernes overvejelser forud for beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan, men blev derefter stort set udelukkende fremført af modstandere af dansk militært engagement.

For det andet blev Danmarks militære engagement i alle fire beslutningsprocesser formet over en længere periode. Perioden var kortere i forbindelse med de to militære engagementer i Kosovo end i forløbet op til beslutningerne om dansk engagement i Afghanistan og Irak, men i alle fire tilfælde var der tale om en proces, hvor en række mindre beslutninger formede det endelige militære engagement og gjorde det stadig mere omkostningsfuldt at vælge en alternativ vej.

For det tredje blev beslutningerne formet i en snæver kreds af danske regeringsmedlemmer, topembedsmænd og officerer i dialog med primært amerikanske embedsmænd og officerer. Folketinget blev primært orienteret gennem uformelle kanaler, eksempelvis i form af kontakter mellem centrale ministre og partiledere eller i forsvarsforligskredsen, mens Det Udenrigspolitiske Nævn blev inddraget sent i processen i forbindelse med formelle beslutninger, som regeringen skulle have Nævnets tilslutning til op til fremlæggelsen af det endelige forslag til folketingsbeslutning. Kombinationen af den sene information af Folketinget og den voldsomme asymmetri i både adgangen til information og muligheden for faglig sparring mellem regeringen og Folketinget betød, at den formelle inddragelse af Folketinget i beslutningsprocessen forud for Danmarks militære engagement i de fire konflikter fik marginal indflydelse på beslutningsprocessen.

Hvorfor gik Danmark i krig? Spørgsmålet kan besvares kort, men forklaringerne er lidt mere komplicerede. I konflikterne om Kosovo, Afghanistan og Irak gik Danmark i krig først og fremmest på grund af forholdet til USA. Forholdet til USA rummer imidlertid

flere farvetoner. Således var det navnlig *alliancehensyn* og dermed relationen til USA via NATO, der spillede ind i SR-regeringens politik i Kosovobeslutningerne 1998-1999. Få år senere var det især det brede folketingsflertals *solidaritet* med USA, der gjorde udfaldet i Afghanistanbeslutningen i 2001. Og det var VK-regeringens *enighed* med USA, der var afgørende i Irakbeslutningen i 2003.

Kigger vi på beslutningstagernes argumenter for at støtte USA, handlede de både om Danmarks kortsigtede og langsigtede interesser. Intet argument var for stort og intet for småt. De store argumenter handlede om Danmark strategiske interesse i et nært forhold til USA på det sikkerhedspolitiske område i en verden med slyngelstater og terror, spørgsmålet om Danmarks udenrigspolitiske tradition for fredsbevarelse, humanitær intervention, traditionelle nordiske prioriteter i international politik og styrkelse af det internationale samfund. De mere jordnære argumenter handlede bl.a. om Danmarks rolle og indflydelse på umiddelbart forestående NATO-topmøder. Spørgsmålet er, hvorfor denne praksis opstod. Kombinationen af amerikansk magtoverskud og fraværet af trusler mod det danske territorium giver i hvert fald en del af svaret. Danmarks imødekommende politik over for USA, for så vidt som den bestod i at levere militære bidrag til internationale konflikter, uden at der altid forelå et klart FN-mandat, udviklede sig i 1990'erne, den blev cementeret i 2000'erne, og den synes bevaret i 2010'erne. Det var en periode, hvor USA var verdens eneste supermagt. Det var samtidig en periode, hvor militære trusler mod Danmark i samtidens optik syntes ikke-eksisterende. De senere års offensive russiske udenrigspolitik kombineret med et USA, der i mindre grad end tidligere er villig til og i stand til at forsvare den orden, der blev opbygget efter anden verdenskrig og udvidet og udbygget i de første år efter den kolde krigs afslutning, viser, at denne situation er under forandring.

Kilder og litteratur

Statslige arkiver

Forsvarsministeriets arkiv.

Statsministeriets arkiv.

Udenrigsministeriets arkiv.

Værnsfælles Forsvarskommandos arkiv.

Private og ikke-statslige arkiver

Anders Fogh Rasmussens privatarkiv.

Krigsudredningens arkiv.

Socialdemokratiets Arkiv, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Interviews

Anders Fogh Rasmussen.

Mogens Lykketoft.

Anonyme embedsmænd.

Publiceret kildemateriale

Bin Laden, Osama (1994). "The Betrayal of Palestine", 29. december 1994. I: Bruce Lawrence (red.) (2005), *Messages to the World. The statements of Osama Bin Laden*, s. 3-14. London: Verso.

Bin Laden, Osama. (1995-1996). "The Invasion of Arabia", 1995-1996. I: Bruce Lawrence (red.) (2005), *Messages to the World. The statements of Osama Bin Laden*, s. 15-22. London: Verso.

Bin Laden, Osama (1996). "Declaration of Jihad", 23. august 1996. I: Bruce Lawrence (red.) (2005), *Messages to the World. The state-*

- ments of Osama Bin Laden*, s. 23-30. London: Verso.
- Bin Laden, Osama (1998). "The World Islamic Front", 1998. I: Bruce Lawrence (red.) (2005), *Messages to the World. The statements of Osama Bin Laden*, s. 58-63. London: Verso.
- Bush, George H. W. (1991). "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", 29. januar 1991. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253> (28. maj 2018).
- Bush, George H. W. (1993). "Remarks at the United States Military Academy in West Point, New York", 5. januar 1993. <https://bush-4library.tamu.edu/archives/public-papers/5156> (9. marts 2018).
- Bush, George W. (2001). "Remarks by the President In Photo Opportunity with the National Security Team", 12. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html> (13. december 2018).
- Bush, George W. (2002). "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point", 1. juni 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> (21. marts 2018).
- Bush, George W. (2002). "President Delivers State of the Union Address", 29. januar 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (21. marts 2018).
- Bush, George W. (2002). "Speech Outlining Iraqi Threat, Cincinnati, Ohio", 7. oktober 2002. I: John J. Ehrenberg, Patrick McSherry, José Ramón Sánchez og Caroleen Marji Sayej (red.) (2010), *The Iraq Papers*, s. 89. New York: Oxford University Press.
- Bush, George W. (2002). "The National Security Strategy of the United States of America", september 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (13. december 2018).
- Clinton, Bill (1995). "A National Strategy of Engagement and Enlargement", februar 1995. <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf> (21. marts 2018).
- Dybkjær, Lone og Uffe Ellemann-Jensen (1988). "Forståelsesbrev mellem Lone og Uffe om aktuelle problemer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik", 2. juni 1988. I: Uffe Ellemann-Jensen

- (2004), *Fodfejl*, s. 259-261. København: Gyldendal.
- EU (1990). "Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990", 1990. http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124320/trans_declaration_90_en.pdf (19. februar 2018).
- EU (1995). "The New Transatlantic Agenda", 1995. http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124321/new_transatlantic_agenda_en.pdf (19. februar 2018).
- EU (1998). "Transatlantic Economic Partnership 1998", 1998. http://eeas.europa.eu/archives/docs/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf (19. februar 2018).
- Finansministeriet (2018). *Finanslov for finansåret 2018*. København: Finansministeriet.
- FN (1990). "Resolution 661", 6. august 1990. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/11/IMG/NR057511.pdf?OpenElement> (13. november 2018).
- FN (1990). "Resolution 678", 29. november 1990. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/10/IMG/NR057510.pdf?OpenElement> (13. november 2018).
- FN (1991). "Resolution 687", 3. april 1991. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/23/IMG/NR059623.pdf?OpenElement> (13. november 2018).
- FN (1996). "Former Yugoslavia – UNPROFOR", september 1996. http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_b.htm (13. september 2018).
- FN (1997). "Resolution 1134", 23. oktober 1997. [https://undocs.org/S/RES/1134\(1997\)](https://undocs.org/S/RES/1134(1997)) (13. december 2018).
- FN (2001). "Press Statement by Security Council President on Terrorist Attacks in United States", 11. september 2001. <https://www.un.org/press/en/2001/sc7141.doc.htm> (13. december 2018).
- FN (2001). "Resolution 1368", 12. september 2001. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No1/533/82/PDF/No153382.pdf?OpenElement> (13. december 2018).
- FN (2001). "Secretary-general Condemns Terrorist Attacks on the United States", 11. september 2001. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2001-09-11/secretary-general-condemns-terrorist-attacks-united-states> (13. december 2018).
- FN (2002). "Resolution 1441", 8. november 2002. <http://www.un.org/>

- Depts/unmovic/documents/1441.pdf (22. november 2018).
- Folketinget (1993). "B 1 (oversigt): Forslag til folketingsbeslutning om etablering af en dansk international brigade", 25. november 1993, folketingsåret 1993-1994. http://webarkiv.ft.dk/?/samling/19931/beslutningsforslag_oversigtsformat/b1.htm (20. maj 2018).
- Folketinget (1998). "B 114 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten", 17. februar 1998, folketingsåret 1997-1998, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19971/beslutningsforslag_oversigtsformat/B114.htm. (14. november 2018).
- Folketinget (1998). "B 4 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 8. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (9. oktober 2018).
- Folketinget (1998). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (17. december 2018).
- Folketinget (1999). "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/B148.htm (13. december 2018).
- Folketinget (1999). "B 148 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 17. juni 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_vedtaget/B148.htm (9. oktober 2018).
- Folketinget (1999). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/B148.htm (13. december 2018).
- Folketinget (2001). "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbe-

- slutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx/?samling/arkiv.htm> (13. december 2018).
- Folketinget (2001). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx/?samling/arkiv.htm> (13. december 2018).
- Folketinget (2003). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 118): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak", 21. marts 2003. [http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/salen/B118_BEH2_69_1_\(NB\).htm](http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/salen/B118_BEH2_69_1_(NB).htm) (13. december 2018).
- Folketinget (2003). "B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multilateral indsats i Irak", 18. marts 2003. http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/beslutningsforslag_som_fremsat/B118.htm (5. november 2018).
- Folketinget (2003). "F 3: Forespørgsel til statsministeren og udenrigsministeren om et militært angreb på Irak", 14. november 2002, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20021/foespoergsel/F3.htm> (13. december 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om den danske regering vil sende danske soldater i krig i Irak", 5. februar 2003, spm. nr. S 1751, folketingsåret 2002-2003. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx/?samling/arkiv.htm> (13. december 2018).
- Folketinget (2003). "Svar på § 20-spørgsmål: Om der er hjemmel i FN-pagten til angreb på Irak uden Sikkerhedsrådets sanktionering", 22. januar 2003, spm. nr. 1431, folketingsåret 2002-2003. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/20021/spor_sv/S1431.htm (13. december 2018).
- Folketinget (2016). "KUU alm. del - svar på spm. 157 om at sende udvalget sit talepapir fra det åbne samråd om, hvad statsministeren kan oplyse om Statsministeriets "særlige sikkerhedsarkiv", fra statsministeren". 29. juni 2016, bilag til svar på spm. 157, folketingsåret 2015-2016. <http://www.ft.dk/samling/20151/>

- almdel/kuu/spm/157/svar/1334924/1650873.pdf (23. maj 2018).
- Folketinget (2017). "Folketingets behandling af EU-sager. Sammenskrevet udgave af Europaudvalgets beretning om procedure", 4. oktober 2017, Det internationale sekretariat, Europaudvalgets konsoliderede beretninger, folketingsåret 2017-2018. <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/EUU/eu-note/2/1796655/index.htm> (28. november 2018).
- Forsvarskommissionen (1998). *Fremtidens forsvar: Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*. København: Forsvarskommissionen af 1997. <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forsvarskommissionen-af-1997-Hovedbind-beretning.pdf> (30. maj 2018).
- Forsvarsministeriet (1995). "Aftale om forswarets ordning 1995-1999", 8. december 1995. http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publikationer/%C3%98vrige/Forlig_1995-1999.pdf (13. december 2018).
- Forsvarsministeriet (1999). "Aftale om forswarets ordning 2000-2004". <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx> (20. maj 2018).
- Forsvarsministeriet (2004). "Forligstekst forsvarsforlig 2005-2009", 10. juni 2004. http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04_forligstekst.pdf (20. maj 2018).
- Forsvarsministeriet (2018). "Aftale på forsvarsområdet 2018-2023", 28. januar 2018. <http://www.fmn.dk/temaer/forsvarsforlig/Documents/Forsvarsforlig-2018-2023.pdf> (13. december 2018).
- Forsvarsministeriet (2018). "Udsendte. Tal for veteraner og udsendte fordelt på missioner". <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx> (17. maj 2018).
- Gallup (1992). "Gallup: Fremgang og færre konflikter", 1992, Ugens Gallup nr. 67. https://tns-gallup.dk/sites/default/files/2018-11/ug_1991_67.pdf (31. januar 2018).
- Gallup (2001). "Terror-katastrofen i USA", 2001, Ugens Gallup nr. 25. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/grafik/ug_25_01_hg.pdf (13. december 2018).
- International Herald Tribune (2001). "Results of a Multinational Poll in France, Germany, Great Britain and Italy. BUSH UNPOPULAR IN EUROPE, SEEN AS UNILATERALIST", 15. august

2001. <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/pdf/busho1rpt%20with%20topline.pdf> (16. marts 2018).
- Justitsministeriet (2012). "Kommissorium for en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan", 27. juni 2012. http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Kommissorium_Irak_Afghanistan.pdf (5. juli 2017).
- Justitsministeriet (2014). "Sikkerhedscirkulære", 17. december 2014, CIS nr. 10338.
- Justitsministeriet (2016). "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/Aftale%20om%20en%20historisk%20udredning.pdf> (20. juni 2017).
- Justitsministeriet (2016). "Uvildig udredning af dansk militært engagement", 25. maj 2016. <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2016/uvildig-udredning-af-dansk-militaert-engagement> (26. juni 2017).
- Krigreren. "Mindetavlen: Afghanistan". <http://krigreren.dk/mindetavlen/mindetavlen-afghanistan/> (4. september 2018).
- Lovtidende (1954). "Lov om Det udenrigspolitiske nævn", 5. marts 1954, lov nr. 54.
- NATO (1991). "The Alliance's New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council", 7-8. november 1991. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_23847.htm (9. februar 2018).
- NATO (2001). "Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson", 11. september 2001. <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-121e.htm> (13. december 2018).
- NATO. "Operations and missions: past and present". https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm (12. februar 2018).
- Obama, Barack (2010). "National Security Strategy", maj 2010. <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf> (22. marts 2018).
- Obama, Barack (2015). "National Security Strategy", februar 2015. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf> (22.

- marts 2018).
- Obama, Barack (2015). "President Obama's National Security Strategy: Strong and Sustainable American Leadership", 6. februar 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/02/06/president-obamas-national-security-strategy-2015-strong-and-sustainable-american-lea> (22. marts 2018).
- Rigsdagen (1953). "Danmarks Riges Grundlov", 5. juni 1953. <http://www.grundloven.dk/> (13. December 2018).
- Shapiro, Jeremy og Dina Pardijs (2017). "The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU power audit", 21. september 2017, European Council of Foreign Relations. http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229 (12. februar 2018).
- Statsministeriet (2001). "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongres den 13. september 2001", 13. september 2001. http://www.stm.dk/_p_7708.html (19. september 2001).
- Statsministeriet (2001). "Hele Danmark går til valg", 31. oktober 2001. http://www.stm.dk/_p_7167.html (13. december 2018).
- Statsministeriet (2001). "Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001", 4. december 2001. http://www.statsministeriet.dk/_p_7327.html (13. december 2018).
- Statsministeriet (2001). "Udtalelse af statsminister Poul Nyrup Rasmussen i anledning af terrorangrebet på USA", 11. september 2001. http://www.stm.dk/_p_7165.html (23. september 2018).
- Statsministeriet (2001). "Vækst, velfærd – fornyelse", november 2001, regeringsgrundlag. <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm#En%20udenrigspolitik%20med%20profil> (13. december 2018).
- Statsministeriet (2015). "Sammen for fremtiden", juni 2015, regeringsgrundlag. http://stm.dk/multimedia/Sammen_for_fremtiden_-_Regeringsgrundlag.pdf (7. juli 2017).
- Taksø-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*. København: Udenrigsministeriet. <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-for>

- svar-i-en-brydningstid/ (28. maj 2018).
- Trump, Donald J. (2017). "National Security Strategy of the United States of America", december 2017. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> (22. marts 2018).
- Udenrigsministeriet (1990). *Udenrigstjenesten mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1993). *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2003). *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2004). *En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2006). *Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2018). *Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2019-2020*. København: Udenrigsministeriet. <http://um.dk/da/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2019-20/> (29. november 2018).

Aviser og nyhedsbureauer

BBC.com
Berlingske Tidende
DR.dk
Ekstra Bladet
Le Monde
New York Times
Politiken
Radio Free Europe/Radio Liberty
Reuters
Ritzaus Bureau
speigel.de
United Press International
Washington Post

Litteraturliste

- Almezaini, Khalid S. og Jean-Marc Rickli (red.) (2016). *The small gulf states: Foreign and security policies before and after the Arab Spring*. London: Routledge.
- Andersen, Louise Riis (2014). *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan. Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Archer, Clive (1996). The Nordic Area as a Zone of Peace. *Journal of Peace Research* 33(4), s. 451-467.
- Archer, Clive (2008) Introduction. I: Clive Archer (red.), *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic States and the ESDP*, s. 1-14. London: Routledge.
- Archer, Clive og Pertti Joenniemi (2003). *The Nordic Peace*. Abingdon: Ashgate.
- Argyris, Chris (1976). Single-loop and double-loop models in research on decision making. *Administrative science quarterly* 21(3), s. 363-375.
- Art, Robert J. (2003). Introduction. I: Robert J. Art og Patrick M. Cronin (red.), *The United States and coercive diplomacy*, s. 3-20. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Baldacchino, Godfrey (2018). Mainstreaming the study of small states and territories. *Small States and Territories* 1(1), s. 3-16.
- Bazeley, Pat og Kristi Jackson (red.) (2013). *Qualitative data analysis with NVivo*. London: SAGE Publications Limited.
- Beach, Derek (2012). *Analyzing foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beck, Martin og Johannes Gerschewski (2009). On the Fringes of the International Community: The Making and Survival of "Rogue States". *Sicherheit und Frieden* 27(2), s. 84-90.
- Beckley, Michael (2012). China's century? Why America's edge will endure. *International Security* 36(3), s. 41-78.
- Bell, Philip M. H. og Mark Gilbert (2017). *The World Since 1945. An International History*. London: Bloomsbury.
- Bjerre, Michael, Jesper Larsen og Karl Erik Stougaard (2008). *Blindt*

- ind i Basra. Danmark og Irakkrigen.* København: Gyldendal.
- Bjøl, Erling (1973). *Udenrigspolitik.* København: Berlingske Forlag.
- Bjøl, Erling (1983). Nordic Security. *The Adelphi Papers* 23(181), s. 33-34.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans og Robert E. Goodin (2014). Public Accountability. I: Mark Bovens, Robert E. Goodin og Thomas Schillemans (red.), *The Oxford handbook public accountability*, s. 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- Branner, Hans (2000). The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context. I: Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe After 1945: History, Theory and Options*, s. 185-220. Odense: Odense University Press.
- Branner, Hans (2013) Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, s. 134-166. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Breitenbauch, Henrik Ø. (2015). *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter.* København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Breitenbauch, Henrik Ø. og Anders Wivel (2004). Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark. *Journal of International Relations and Development* 7(4), s. 414-443.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2008). *World out of balance: international relations and the challenge of American primacy.* Princeton: Princeton University Press.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2016). The once and future superpower. *Foreign Affairs* 95(3), s. 91-104.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2016). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security* 40(3), s. 7-53.
- Browning, Christopher (2006). Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature. *Cambridge Review of International Affairs* 19(4), s. 669-684.
- Browning, Christopher (2007). Branding nordicity: Models, iden-

- tity and the decline of exceptionalism. *Cooperation and Conflict* 42(1), s. 27-51.
- Brundtland, Arne Olav (1966). The Nordic balance: past and present. *Cooperation and Conflict* 1(4), s. 30-63.
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Byman, Daniel L. og Kenneth M. Pollack (2001). Let us now praise great men: Bringing the statesman back in. *International Security* 25(4), s. 107-146.
- Calleo, David P. (2008). Do Economic Trends Unite or Divide the Two Sides of the Atlantic. I: Geir Lundestad (red.), *Just another Major Crisis? The United States and Europe Since 2000*, s. 182-209. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Cameron, Fraser (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. London: Routledge.
- Clemmesen, Michael H. (1995). The Politics of Danish Defence 1967-1993. I: Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*, s.93-131. København: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Cook, Robin (2003). *The Point of Departure*. London: Simon & Schuster.
- Cooper, Andrew F. og Timothy Shaw (red.) (2009). *The diplomacies of small states: between vulnerability and resilience*. Houndmills: Palgrave.
- Daalder, Ivo H. (2000). *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Daalder, Ivo H. og Michael E. O'Hanlon (2000). *Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Dalsgaard, Jens Christian og Helle Krunke (2016). Hvem beslutter om Danmark kan gå i krig? I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 77-107. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dobson, Alan P. og Steve Marsh (2006). *US Foreign Policy since*

1945. London og New York: Routledge.
- Donaldson, Gary A. (2016). *America at War Since 1945. Politics and Diplomacy in Korea, Vietnam, Iraq, and Afghanistan*. New York: Carrel Books.
- Due-Nielsen, Carsten (2010). Nye fronter i studiet af den kolde krig. I: Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.), *Nye fronter i Den kolde Krig*, s. 11-32. København: Gyldendal.
- Due-Nielsen, Carsten og Claus Bjørn (2003). *Fra helstat til nationalstat 1814-1914*. Dansk Udenrigspolitisk Historie, bind 3. København: Gyldendal Leksikon.
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (1995). Denmark's foreign policy since 1967: An introduction. I: Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*, s. 11-54. København: DJØF Publishing.
- Dumbrell, John (2002). Was there a Clinton doctrine? President Clinton's foreign policy reconsidered. *Diplomacy and Statecraft* 13(2), s. 43-56.
- Dumbrell, John (2009). *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*. London og New York: Routledge.
- Easterby-Smith, Mark og Marjorie A. Lyles (red.) (2011). *Handbook of organizational learning and knowledge management*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Elkjær, Bo (2008). *Kære statsminister! Løgnen om Irak*. København: Ekstra Bladets Forlag.
- Elman, Miriam Fendius (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science* 25(2), s. 171-217.
- Faurby, Ib (2015). Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001. *Fra Krig og Fred* 2015(1), s. 11-51.
- Featherstone, Kevin og Roy H. Ginsberg (1996). *The United States and the European Union in the 1990s: Partners in Transition*. London: Macmillan.
- Ferguson, Niall, Charles S. Maier, Erez Manela og Daniel J. Sargent (red.) (2010). *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard Uni-

- versity Press.
- Forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1999*. København: Forsvarsministeriet.
- Gleditsch, Nils Petter, Erik Melander og Henrik Urdal (2016). Introduction – Patterns of Armed Conflict since 1945. I: David T. Mason og Sara McLaughlin Mitchell (red.), *What Do We Know About Civil War?*, s. 15-32. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. Se data <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=9218> (18. december 2018).
- Gorbachev, Mikhail (2016). *The New Russia*. Cambridge: Polity Press.
- Græger, Nina (2014). From 'forces for good' to 'forces for status'? Small state military status seeking. I: Benjamin de Carvalho og Iver B. Neumann (red.), *Small States and Status Seeking. Norway's quest for international standing*, s. 86-107. Abingdon: Routledge.
- Gram-Skjoldager, Karen (2012.) *Fred og folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. København: Museum Tusculanum Press.
- Grieco, Joseph, G. John Ikenberry og Michael Mastanduno (2014). *Introduction to international relations: Enduring questions and contemporary perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Hækkerup, Hans (2002). *På skansen: Dansk forsvarspolitik fra Murens fald til Kosovo*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Halskov, Lars og Jacob Svendsen (2012). *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og hvordan politikere og generaler famlede i blinde*. København: Politikens Forlag.
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics. A Theory and Its Implications*. Abingdon, New York: Routledge.
- Hansen, Birthe, Peter Toft og Anders Wivel (2009). *Security Strategies and American World Order. Lost power*. London og New York: Routledge.
- Heard, Graeme P., John Krindler og Klaus Wittmann (2013). NATO's Genesis and Adaption. From Washington to Chicago. I: Graeme P. Heard og John Krindler (red.), *Understanding NATO in the 21st*

- Century. *Alliance strategies, security and global governance*, 16-32. Abingdon: Routledge.
- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2011). *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2012). What did Denmark Gain? Iraq, Afghanistan and the Relationship with Washington. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, s. 157-181. København: Dansk Institut for Internatioanle Studier (DIIS).
- Heurlin, Bertel (1982). Danish Security Policy. *Cooperation and Conflict* 17(4), s. 237-255.
- Heurlin, Bertel (2001). Danish Security Policy over the last 50 Years – Long-Term Essential Security Priorities. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2001*, s. 29-50. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Heurlin, Bertel (2007). Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering. I: Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, s. 71-119. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Heurlin, Bertel (2007). Forsvar og sikkerhed i Norden: Ligheder og forskelle hos de nordiske lande. I: Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske landes forsvar i dag*, s. 15-70. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Heurlin, Bertel (2017), Danmark: Et land under indflydelse. *Udenrigs* 2017(3), s. 4-15.
- Hey, Jeanne A. K. (2003). Introducing Small State Foreign Policy. I: Jeanne A. K. Hey (red.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*, s. 1-11. Boulder: Lynne Rienner.
- Hill, Christopher (2013). *The national interest in question: Foreign policy in multicultural societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Christopher (2015). *Foreign policy in the twenty-first century*. London: Palgrave Macmillan.
- Holbraad, Carsten (1991). *Danish neutrality: a study in the foreign policy of a small state*. Oxford: Oxford University Press.
- Holbrooke, Richard (1998). *To End a War*. New York: Random Hou-

se.

- Hollis, Martin og Steve Smith (1990). *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Holm, Hans-Henrik (1997). Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, s. 52-80. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, s. 19-45. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Hurd, Ian (2017). *How to Do Things with International Law*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2009). Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order. *Perspectives on Politics* 7(1), s. 71-87.
- Ikenberry, G. John (2011). The future of the liberal world order: internationalism after America. *Foreign affairs* 90(3), s. 56-68.
- Ikenberry, G. John (2011). The restructuring of the international system after den Cold War. I: Melvyn P. Leffler og Odd Arne Westad (red.), *The Cambridge History of the Cold War*, bind 3, *Endings*, s. 535-555. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John (2011). *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Indyk, Martin S., Kenneth G. Lieberthal og Michael E. O'Hanlon (2012). *Bending History. Barack Obama's Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Ingebritsen, Christine (2002). Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics. *Cooperation and Conflict* 37(1), s. 11-23.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Denmark at War. Turning point or Business as usual? I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, s. 61-85. København:

- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence? *International Peacekeeping* 13(3), s. 381-395.
- Jakobsen, Peter Viggo (2007). Still Punching Above Their Weight? Nordic Cooperation in Peace Operations after the Cold War. *International Peacekeeping* 14(4), s. 458-475.
- Jakobsen, Peter Viggo (2011). Fredsbevarende operationer. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten B. Olesen og Poul Villeneuve (red.), *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 287-291. København: Gads Forlag.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013). Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab? I: Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i Krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, s. 181-205. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Politik* 18(4), s. 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23(5), s. 741-761.
- Jakobsen, Peter Viggo (2018). The United Nations and the Nordic Four: Cautious Sceptics, Committed Believers, Cost-benefit Calculators. I: Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*, s. 281-293. London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict* 50(2), s. 211-227.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). Size and reputation—why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11. *Journal of Transatlantic Studies* 13(2), s. 135-153.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard, K. (2017). Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016. *Politica* 49(4), s. 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018).

- Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations. *European Journal of International Security*, 3(2), s. 256-277.
- Jensen, Sanne Aagaard og Jakob Linnet Schmidt (2019). Med hele vejen. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?* Kosovo og Afghanistan. Bind 2. København: Rosendahls.
- Jervis, Robert (2017). *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*. Princeton: Princeton University Press.
- Jesse, Neal G., and John R. Dreyer (2016). *Small States in the International System: At Peace and at War*. Lanham: Lexington.
- Jesse, Neal G., Steven E. Lobell, Galia Press-Barnathan og Kristen P. Williams (2012). The Leader can't Lead when the Followers Won't Follow. I: Kristen P. Williams, Steven E. Lobell og Neal G. Jesse (red.), *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Follow or Challenge*, s. 1-30. Stanford: Stanford University Press.
- Judd, Tony (2007). *Postwar. History of Europe since 1945*. London: PIMLICO.
- Kaae, Martin og Jesper Nissen (2008). *Vejen til Irak. Hvorfor gik Danmark i krig?* København: Gads Forlag.
- Kaarbo, Juliet (2015). A foreign policy analysis perspective on the domestic politics turn in IR theory. *International Studies Review* 17(2), s. 189-216.
- Kaarbo, Juliet, Jeffrey S. Lantis og Ryan K. Beasley (2012). The analysis of foreign policy in comparative perspective. I: Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis og Michael T. Snarr (red.), *Foreign policy in comparative perspective: domestic and international influences on state behavior*, s. 1-26. London: SAGE.
- Kagan, Robert (2003). *Paradise and Power*. London: Atlantic Books.
- Kaufman, Joyce P. (2002). *NATO and the Former Yugoslavia: Crisis, Conflict and the Atlantic Alliance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kaufman, Joyce P. (2014). *A Concise History of U.S. Foreign Policy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kaufman, Stuart J. (2012). US National Strategy from Bush to

- Obama. I: Bahram M. Rajaei og Mark J. Miller (red.), *National Security under the Obama Administration*, s. 11-28. New York: Palgrave Macmillan.
- Kessing, Peter Vedel og Andreas Laursen (red.) (2016). *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Kessing, Peter Veel og Andreas Laursen (2016). Robust mandat og robuste juridiske udfordringer. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 11-15. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kierkegaard, Axel (2012). Afhøringerne. Tilrettelæggelse, vanskeligheder og værdi. I: Rasmus Mariager (red.), *Politik, historie og jura. Politisk overvågning i Danmark og Skandinavien under den kolde krig*, s. 123-131. København: Museum Tusculanums Forlag.
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Knudsen, Tonny Brems (2004). Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism? I: Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*, s. 49-90. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Kristensen, Kristian Søby (2013). Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme. I: Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig: demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, s. 15-25. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kristensen, Kristian Søby (red.) (2013) *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristensen, Peter Marcus (2017). After Abdication: America Debates the Future of Global Leadership. *Chinese Political Science Review* 2(4), s. 550-566.
- Kuisma, Mikko (2007). Social democratic internationalism and the welfare state after the 'golden age'. *Cooperation and Conflict* 42(1), s. 9-26.
- Laatikainen, Katie Verlin (2003). Norden's eclipse: the impact of the European Union's common foreign and security policy on

- the nordic group in the United Nations. *Cooperation and Conflict* 38(4), s. 409-441.
- Lancaster, Carol (2008). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larsen, Henrik (2000). Danish CFSP policy in the post-Cold War period: Continuity or change? *Cooperation and Conflict* 35(1), s. 37-63.
- Larsen, Henrik (2017). *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. København: Hans Reitzel.
- Levy, Jack S. (1994). Learning and foreign policy: Sweeping a conceptual minefield. *International organization* 48(2), s. 279-312.
- Lidegaard, Bo (2003) *Overleveren 1914-1945*. Dansk Udenrigspolitisk Historie, bind 4. København: Gyldendal Leksikon.
- Lidegaard, Bo (2011). Påskekrisen. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten B. Olesen og Poul Villaume (red.), *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 524-527. København: Gads Forlag.
- Lidegaard, Bo (2018). *Danmark i krig*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lipson, Charles (2013). *Reliable partners: How democracies have made a separate peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Løvold, Andreas (2004). Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk* 62(1), s. 7-31.
- Lundestad, Geir (1986). Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952. *Journal of Peace Research* 23(3), s. 263-277.
- Lundestad, Geir (1998). *Empire by integration: the United States and European integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundestad, Geir (2005). *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundestad, Geir (2014). *East, West, North, South. International Relations since 1945*. Los Angeles: SAGE.
- Lundestad, Geir (red.) (2008). *Just another Major Crisis? The United States and Europe Since 2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Maass, Matthias (2017). *Small States in World Politics: The story of Small State Survival, 1648-2016*. Manchester: Manchester Uni-

- versity Press
- Maier, Charles S. (2008). *Privileged Partners. The Atlantic Relationship at the End of the Bush Regime*. I: Geir Lundestad (red.), *Just another Major Crisis? The United States and Europe Since 2000*, s. 17-33. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Malone, David M. (2006). *The International Struggle over Iraq. Politics in the UN Security Council 1980-2005*. Oxford: Oxford University Press.
- Maoz, Zeev og Bruce Russett (1993). Normative and structural causes of democratic peace, 1946–1986. *American Political Science Review* 87(3), s. 624-638.
- Mariager, Rasmus (2006). *I tillid og varm sympati: dansk-britiske forbindelser og USA under den tidlige kolde krig*. København: Museum Tusculanum Press.
- Mariager, Rasmus (2012). 'British Leadership is Experienced, Cool-Headed and Predictable': Anglo-Danish relations and the United States from the end of the Second World War to the Cold War. *Scandinavian Journal of History* 37(2), s. 246-260.
- Mariager, Rasmus (2017). *Den vesttyske forbindelse. Studier det sikkerhedspolitiske opbrud i Socialdemokratiet, dansk partipolitik og civilsamfund, ca. 1976-1988*. 2 bind. København: Københavns Universitet.
- Mariager, Rasmus (red.) (2012). *Politik, historie og jura. Politisk overvågning i Danmark og Skandinavien under den kolde krig*. København: Museum Tusculanums Forlag.
- Mariager, Rasmus (red.) (2015). *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- May, Ernest R. (1973). *"Lessons" of the past: the use and misuse of history in American foreign policy*. Oxford: Oxford University Press.
- McGuire, Stecen og Michael Smith (2008). *The European Union and the United States. Competition and Convergence in the Global Arena*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- McKeown, Timothy J. (2004). Case studies and the limits of the quantitative worldview. I: Henry E. Brady og David Collier (red.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*,

- s. 139-167. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Mearsheimer, John J. (2014). Can China rise peacefully? *The National Interest* 25, s. 23-37.
- Mearsheimer, John J. (2018). *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Meiertöns, Heiko (2010). *The Doctrines of US Security Policy. An Evaluation under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mello, Patrick A. (2014). *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. Basingstoke: Palgrave.
- Meyer, Michael (2001). Between theory, method, and politics: Positioning of the approaches to CDA. I: Ruth Wodak og Michael Meyer (red.), *Methods for critical discourse analysis*, s. 14-31. London: SAGE Publications.
- Møller, Bjørn (2000). Dansk udenrigspolitik efter Kosovo. *Politica* 32(2), s. 172-185.
- Møller, Per Stig (2018). *Udenrigsminister – i krig og fred*. København: Gyldendal.
- Monteiro, Nuno P. (2014). *Theory of unipolar politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morrison, Wayne M. (2013). China's economic rise: history, trends, challenges, and implications for the United States. *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia* 22(4), s. 461-506.
- Mortensen, Clara Lyngholm og Anders Wivel (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Mouritzen, Hans (1988). *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Surrey: Gower Publishing Company.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5(2), s. 155-167.
- Mouritzen, Hans (2014). "1864": et spøgelse går gennem dansk udenrigspolitik. I: Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*, s. 81-100. Odense: Syddansk Uni-

- versitetsforlag.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2012). *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. New York: W.W. Norton & Company.
- Neumann, Iver B. og Sieglinde Gstöhl (2006). Introduction: Liliputians in Gulliver's world? I: Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.), *Small States in International Relations*, s. 3-36. Seattle: University of Washington Press.
- Nielsen, Christian Axboe (2018). *Vi troede ikke, det kunne ske her. Jugoslaviens sammenbrud 1991-1999*. København: Kristeligt Dagblad.
- Nielsen, Jørn Boye, Søren Riishøj, Poul Villaume og Clemens Stubbe Østergaard (2018). I 24 år har Vesten forfulgt en forkert politik over for Rusland. Er det på tide at tænke nyt? *Ræson* 33, s. 38-44.
- Nielsen, Mette Kjuel (2015). Det vestlige Balkan. I: Rasmus Mariager (red.), *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*, s. 167-88. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Sune Wadskjær, Anna Pyndiah og Anders V. Fridberg (2013). *Verdensfredens vogtere: Det danske Forsvars indsats i FN's fredsbevarende operationer*. København: Forsvarskommandoen.
- Noreen, Erik (1983). The Nordic balance: a security policy concept in theory and practice. *Cooperation and Conflict* 18(1), s. 43-56.
- Nye, Joseph S. (2003). *The paradox of American power: Why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Reilly, K. P. (2007). Perceiving Rogue States: The Use of the "Rogue State" Concepts by U.S. Foreign Policy Elites. *Foreign Policy Analysis* 2007(3), s. 295-315.
- Olden-Jørgensen, Sebastian (2016). Glæder og sorger i Oral History. I: Sofie Lene Bak (red.), *Oral History i Danmark*, s. 21-34. Odense:

- Syddansk Universitetsforlag.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two Danish Activist Foreign Policies? Changing perceptions of threat and 'activism' in Danish foreign policy*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Olesen, Mikkel Runge (2013). *In the Eye of the Decision-maker*. Ph.d.-afhandling. København: Københavns Universitet.
- Olesen, Mikkel Runge (2014). Dansk udenrigspolitik i skyggen af katastrofen. I: Lars Bangert Struwe og Mikkel Vedby Rasmussen (red.), *Læren af 1864*, s. 57-80. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *Internasjonal Politikk* 72(03), s. 412-422.
- Olesen, Mikkel Runge (2017). Aktivismen med de nordiske "brødre": forsigtig spiren efter lang tids tørke? *Politica* 49(4), s. 358-376.
- Olesen, Mikkel Runge (2018). To Balance or Not to Balance: How Denmark Almost Stayed out of NATO, 1948-1949. *Journal of Cold War Studies* 20(2), s. 63-98.
- Olesen, Mikkel Runge (2019). Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bad det danske militære engagement i Kosovo 1998-1999. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Olesen, Mikkel Runge og Anders Wivel (2013). Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år. *Samfundsøkonomen* 2013(2), s. 12-17.
- Olesen, Mikkel Runge og Johannes Riber Nordby (2014). The Middle Eastern Decade: Denmark and Military Interventions. I: Håkon Edström og Dennis Gyllensporre (red.), *Alike or Different? Scandinavian Approaches to Military Interventions*, s. 62-102. Stockholm: Santérus Academis Press.
- Olesen, Thorsten B. (2018). Scandinavian Development Policies. I: Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *Routledge Handbook of Scandinavian Politics*, s. 294-305. London: Routledge.
- Olsen, Gorm Rye (2011). How strong is Europeanisation, really? The Danish defence administration and the opt-out from the

- European security and defence policy. *Perspectives on European Politics and Society* 12(1), s. 13-28.
- Pauly Robert J. og Tom Lansford (2005). *Strategic Preemption. US Foreign Policy and the Second Iraq War*. Aldershot: Ashgate.
- Pedersen, Ole Karup Pedersen (1970). *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. København: Københavns Universitet.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme. Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44(1), s. 111-130.
- Pedersen, Rasmus Brun (2018). Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy. *Cooperation and Conflict* 53(4), 449-466.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica* 49(4), s. 339-357.
- Pedersen, Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015). International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift* 115(1), s. 163-188.
- Petersen, Friis Arne (2002). The International Situation and Danish Foreign Policy 2001. I: Bertel Herulin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2001*, s. 3-18. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Petersen, Nikolaj (1977). Adaptation as a framework for the analysis of foreign policy behavior. *Cooperation and Conflict* 12(4), s. 221-250.
- Petersen, Nikolaj (2002). Den tro allierede: Danmark og 11. september. I: Mehdi Mozaffari (red.), *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, s. 118-133. Århus: Systime.
- Petersen, Nikolaj (2004). *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*. Dansk Udenrigspolitiks Historie, bind 6. København: Gyldendal Leksikon.
- Petersen, Nikolaj (2006). Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger. *Økonomi & Politik* 79(2), s. 19-37.
- Petersen, Nikolaj (2006). Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik. *Militært tidsskrift* 135(2), s. 149-

- Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement, 1973-2006*. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6, 2. udgave. København: Gyldendal Leksikon.
- Petersen, Nikolaj (2007). Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen. *Ny Verden* 2006(2), 31-60.
- Petersen, Nikolaj (2010). Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009. I: Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.), *Nye fronter i Den kolde Krig*, s. 339-360. København: Gyldendal.
- Petersen, Nikolaj (2010). Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009. I: Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.), *Nye fronter i den kolde krig*, s. 339-360. København: Gyldendal.
- Petersen, Nikolaj (2011). Fodnotepolitik. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten B. Olesen og Poul Villaume (red.), *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 246-249. København: Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (2011). Forsvarspolitik. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten B. Olesen og Poul Villaume (red.), *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 276-280. København: Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (2016). Dansk udenrigspolitik efter den Kolde Krig – et handlerum. I: Karian Kosiara-Pedersen, Gustav Nødergaard og Emil Løbe Suenson (red.), *Statskundskab i praksis: klassiske teorier og moderne problemer*, s. 297-314. København: Karnov Group.
- Posen, Barry R. (2002). The struggle against terrorism: Grand strategy, strategy, and tactics. *International Security* 26(3), s. 39-55.
- Poulsen, Henning (1968). Om samtidshistorisk intervjuing. *Scandia* 34(2), s. 197-218.
- Rahbek-Clemmensen, Jon (2017). Efter Taksøe–Dansk militær aktivisme som interessepolitik. *Økonomi & Politik* 90(1), s. 24-33.
- Rasmussen, Anders Fogh (2016). *Viljen til at lede*. København: Politikens Forlag.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 40(1), s. 67-89.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2011). *Den gode krig? Danmark i Afgha-*

- nistan 2006-2010*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2017). NATO's 2-procentkrav og Danmarks forsvarsbudget. Atlant Brief, 1. februar 2017. København: Atlantsammenslutningen.
- Rehfeld, Tobias Elling (2016). Dansk udenrigspolitisk aktivisme og udviklingen af den humanitære folkeret – danske strategier på det folkeretlige område. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 43-58. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Reiter, Dan og Allan C. Stam (2002). *Democracies at war*. Princeton: Princeton University Press.
- Rickli, Jean-Marc (2008). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs* 21(3), s. 307-325.
- Riis-Jørgensen, Birger (2015). Storbritannien. I: Rasmus Mariager (red.), *Danmark og verden efter den kolde krig. 14 ambassadører om dansk udenrigspolitik efter 1989*, s. 99-117. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ringsmose, Jens (2009). Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War. *Cooperation and Conflict* 44(1), s. 73-97.
- Ringsmose, Jens og Christian Brøndum (2018). *Friheds pris: så lav som mulig: NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2008). The impeccable ally? Denmark, NATO, and the uncertain future of top tier membership. I: Nanna Hvidt og Hans Mourtitzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, s. 55-84. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2009). NATO's næste strategiske koncept: Globalt engagement eller Artikel 5? DIIS Report. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme. *Politica* 49(4), s. 401-425.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro og Steven E. Lobell

- (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Gideon (2017). What Now? *Foreign Affairs* 96(4), s. 1.
- Rosenau, James N. (1980). *The scientific study of foreign policy*. London: Frances Pinter.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September. I: Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, s. 23-46. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Rynning, Sten (2005). *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*. Houndsmills: Oalgrave Macmillan.
- Rynning, Sten (2016). Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001. *Militært Tidsskrift* 135, s. 186-195.
- Rynning, Sten (2017). Går USA og Europa fra hinanden?. *Ræson* 31, s. 32-39.
- Rytter, Jens Elo og Anders Henriksen (2019). Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Sargent, Daniel J. (2010). The United States and Globalization in the 1970s. I: Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela og Daniel J. Sargent (red.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, s. 49-64. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Schier, Steven E. og Todd E. Eberly (2017). *The Trump Presidency. Outsider in the Oval Office*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schmidt, Regin (2019). We are soul mates. Beslutningen om Danmarks militære engagement i Irak 2003. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Schouenborg, Laust (2012). *The Scandinavian international society: primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Serfaty, Simon (2008). *Architects of Delusion. Europe, America, and*

- the Iraq War*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Siedenfaden, Tøger (1991). Dansk sikkerhedspolitik i 1980erne. I: Henning Gottlieb, Bertel Heurlin og Jørgen Teglers (red.), *Fred og konflikt*, s. 279-288. København: Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg.
- Song, Yanan (2016). *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sperlich, Yvonne (2016). *A Review of the BRICS literature*. Working Paper. Geneve: Geneva School of Economics and Management (GSEM), University of Geneva.
- Staur, Carsten (2011). *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Struwe, Lars Banger og Mikkel Vedby Rasmussen (red.) (2014). *Læren af 1864: Krig, politik og stat i Danmark i 150 år*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Taksø-Jensen, Peter (2006). § 19 Afsnit 1-3. I: Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, s. 177-188. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Talentino, Andrea Kathryn (2005). *Military Intervention after the Cold War. The Evolution of Theory and Practice*. Athens: Ohio University Press.
- Thorhallsson, Baldur og Sverrir Steinsson (2017). Small state foreign policy. I: Cameron G. Thies (red.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484> (14. december 2018).
- Tjalve, Vibeke Schou og Anders Henriksen (2008). *Vi diskuterer jo ikke politik på den måde. Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier
- Tynell, Jesper (2016). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*. København: Samfundslitteratur.
- Vestenskov, David (2014). Krig i Afghanistan gennem fire årtier: En analyse af udviklingen i historieskrivningen. *Fra Krig og Fred* 2014(2), s. 176-195.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og*

- den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961. København: Eirene.
- Villaume, Poul (1999). Denmark and NATO through 50 years. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, s. 29-61. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Villaume, Poul (2008). Confronting the "Small State Syndrome": Danish Post-Cold War Foreign Policy and the Use of Cold War History. I: Juhani Aunesluoma og Pauli Kettunen (red.), *The Cold War and the Politics of History*, s. 37-63. Helsinki: University of Helsinki.
- Villaume, Poul (2018). Dialogen mellem Trump og Putin kan stabilisere den vestlige verden. *Ræson.dk*, 17. juli 2018.
- Vucetic, Srdjan (2011). Bound to follow? The Anglosphere and US-led coalitions of the willing, 1950-2001. *European Journal of International Relations* 17(1), s. 27-49.
- Vutz, Cornelia (2012). Transatlantic relations under Obama, 2008-2012. Library Briefing, Library of European Parliament.
- Walt, Stephen M. (1987). *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (1991). The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly* 35(2), s. 211-239.
- Walt, Stephen M. (1996). *Revolution and war*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (2000). Two cheers for Clinton's foreign policy. *Foreign Affairs* 79(2), s. 63-79.
- Walt, Stephen M. (2018). *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Weitsman, Patricia A. (2013). *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*. Stanford: Stanford University Press.
- Wenger, Andreas (2004). Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Détente, 1966-1968. *Journal of Cold War Studies* 6(1), s. 22-74.
- White, Brian. (1989). Analyzing Foreign Policy: Problems and Approaches. I: Michael Clarke og Brian White (red.), *Understan-*

- ding Foreign Policy*, s. 1-26. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wittmann, Klaus (2009). *Towards a new Strategic Concept*. Rome: NDC Forum Papers.
- Wivel, Anders (2000). *The integration spiral: International security and European integration 1945-1999*. København: Københavns Universitet.
- Wivel, Anders (2005). Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma. *Security Dialogue* 36(3), s. 417-421.
- Wivel, Anders (2008). Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War. *Cambridge Review of International Affairs* 21(3), 289-305.
- Wivel, Anders (2009). En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik. I: Martin Marcussen og Karsten Ronit (red.), *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, s. 122-143. København: Hans Reitzel.
- Wivel, Anders (2013). Danmarks militære aktivisme. I: Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig*, s. 27-51. København: Jurist- og Økonomforbundets Forslag.
- Wivel, Anders (2013). From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics. *Swiss Political Science Review* 19(3), s. 298-321.
- Wivel, Anders (2013). Klimaaktivisme som udenrigspolitik: Helt centralt, men hvorfor egentlig? *Politik* 16(3), s. 31-39.
- Wivel, Anders (2014). Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post-) unipolar world. I: Ann-Sofie Dahl og Pauli Järvenpää (red.), *Northern Security and Global Politics*, s. 97-110. London: Routledge.
- Wivel, Anders (2014). Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, s. 109-139. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Wivel, Anders (2015). Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden, *Samfundsøkonomen* 2015(4), s. 32-37.
- Wivel, Anders (2017). Realism in Foreign Policy Analysis. I: Ca-

- meron G. Thies (red.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-475> (14. december 2018).
- Wivel, Anders (2018). As Awkward as They Need to Be: Denmark's Pragmatic Activist Approach to Europe. I: Malin Stegmann McCallion og Alex Brianson (red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?*, 13-34. Cham: Palgrave Macmillan.
- Wivel, Anders (2019). Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmarks i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Wohlforth, William C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security* 24(1), s. 5-41.
- Wæver, Ole (1992). Nordic nostalgia: northern Europe after the Cold War. *International Affairs* 68(1), s. 77-102.
- Wæver, Ole (2016). Danmark i krig, igen og igen. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 19-42. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ziv, Guy (2017). Foreign Policy Learning. I: Cameron G. Thies (red.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-428> (14. december 2018).
- Østergaard, Uffe (2000). Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism. I: Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe After 1945: History, Theory and Options*, s. 139-184. Odense: Odense University Press.
- Aagaard, Charlotte (2005). *I nationens tjeneste. Frank Grevil - Majoren, der fik nok*. København: Informations Forlag.

Titel:

Hvorfor gik Danmark i krig?

År:

2019

Design og tryk:

Rosendahls a/s

Publikationen kan bestilles hos

Rosendahls Lager og Logistik

Tlf: 43 63 23 00

distribution@rosendahls.dk

Pris

350 kroner (inkl. moms), eksklusiv ekspeditionsgebyr

Værket sælges kun samlet

ISBN: 978-87-91366-00-0 Bind 1-4 samlet

ISBN (elektronisk udgave): 978-87-91366-01-7 Bind 1-4 samlet

Udredningen er skrevet af

Rasmus Mariager, ph.d. & dr.phil.

Lektor ved Saxo-Instituttet

Københavns Universitet

Anders Wivel, ph.d.

Professor (MSO) ved Institut for Statskundskab

Københavns Universitet

